

Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?

MISSIV

DATUM
2019-11-21
ERT DATUM
2019-03-28

DIARIENR
2019/68-5
ER BETECKNING
Ju2019/01225/SIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp Migrationsverkets organisation

Statskontoret fick den 28 mars 2019 i uppdrag att följa upp Migrationsverkets organisation som gäller från och med den 1 april 2018. I uppdraget har det ingått att följa upp de förslag som Statskontoret lämnade i en rapport från 2017. Vi ska bland annat ta ställning till vad som eventuellt återstår att genomföra för att kunna nå en ändamålsenlig verksamhet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?* (2019:19).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Jan Boström, föredragande, Anna Eriksson, Gabriella Jansson, Emeli Mårtensson och Sanna Åkesson var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Jan Boström

Innehåll

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Sammanfattning | 7 |
| 1 | Analysen av Migrationsverkets organisation | 11 |
| 1.1 | Regeringens uppdrag till Statskontoret | 11 |
| 1.2 | Förutsättningar för organisationen | 12 |
| 1.3 | Migrationsverkets nuvarande organisation | 14 |
| 1.4 | Utgångspunkter för Statskontorets analys | 19 |
| 1.5 | Genomförande av uppdraget | 21 |
| 1.6 | Rapportens innehåll och disposition | 24 |
| 2 | Övergripande styrning och ansvarsfördelning | 25 |
| 2.1 | Sammanfattande analys | 25 |
| 2.2 | Övergripande styrning av myndigheten | 26 |
| 2.3 | Styrningen av den operativa verksamheten | 34 |
| 3 | Huvudkontorets stöd till den operativa verksamheten | 45 |
| 3.1 | Sammanfattande analys | 45 |
| 3.2 | Centralt stöd från huvudkontoret | 46 |
| 3.3 | Huvudkontorets geografiskt placerade stöd | 48 |
| 3.4 | Ytterligare behov av stöd | 50 |
| 4 | Migrationsverkets utvecklingsarbete | 53 |
| 4.1 | Sammanfattande analys | 53 |
| 4.2 | Styrningen och organiseringen av DUA | 55 |
| 4.3 | Styrningen av it-utvecklingen | 58 |
| 4.4 | Styrningen av process- och verksamhetsutvecklingen | 65 |
| 4.5 | Asyl 360 – pilotstudie för att effektivisera asylprocessen | 69 |
| 5 | Genomslag för den nya organisationen | 73 |
| 5.1 | Sammanfattande analys | 73 |
| 5.2 | Genomslag för digitalisering | 74 |
| 5.3 | Genomslag för processororienterat arbetssätt | 76 |
| 5.4 | Genomslaget för tillitsbaserat ledarskap | 79 |
| 5.5 | Genomslag för myndighetens resultat | 81 |
| 5.6 | Konsekvenser för samverkanspartner | 85 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6 | Fördelning av resurser | 87 |
| 6.1 | Sammanfattande analys | 87 |
| 6.2 | Utgångspunkter för omställningsarbetet | 88 |
| 6.3 | Fördelning mellan operativ verksamhet och stöd | 89 |
| 6.4 | Åtgärder för att stärka den operativa förmågan | 95 |
| 6.5 | Faktorer som kan göra det svårare att använda resurserna effektivt | 97 |
| 7 | Slutsatser och förslag | 103 |
| 7.1 | Positiv utveckling sedan förra rapporten | 103 |
| 7.2 | Strategiska styrningen behöver utvecklas | 106 |
| 7.3 | Inriktningen på digitaliseringsarbetet behöver tydliggöras | 111 |
| 7.4 | Omorganisationen behöver genomföras fullt ut | 113 |
| | Referenser | 117 |

Bilagor

| | | |
|---|---------------------------------------|-----|
| 1 | Regeringsuppdraget | 121 |
| 2 | Enkät till sektions- och enhetschefer | 123 |

Sammanfattning

Statskontoret har i uppdrag att analysera Migrationsverkets organisation som gäller från och med den 1 april 2018. Vi har bland annat följt upp hur Migrationsverket har tagit hand om de förslag som Statskontoret lämnade i en rapport från 2017.

Vi bedömer att grunderna för organisationen är ändamålsenliga och att den därför ger förutsättningar för att Migrationsverket ska kunna jobba effektivt och nå bättre resultat i verksamheten. Men Migrationsverket behöver utveckla den strategiska styrningen, tydliggöra hur de ska arbeta med digitalisering och även genomföra omorganisationen fullt ut.

Kliv framåt för den strategiska styrningen

Migrationsverket har sedan vår förra rapport genomfört insatser för att stärka den strategiska styrningen. Vi konstaterar att ledningen numera diskuterar strategiska frågor på ett annat sätt än tidigare. Den nya verksamhetsstrategin är en bra grund för styrningen av myndigheten.

Överdirektören och myndighetsstaben stöder sedan 2018 myndighetens interna styrning. Vi anser att dessa funktioner kan stärka styrningen ännu mer än vad de redan gör. Myndighetsstaben bör vara mer involverad när underlag tas fram till ledningen och överdirektören kan få en utpekad roll i att utveckla en effektiv intern styrning.

Förvaret behöver integreras bättre i styrningen

Förvaret har vuxit kraftigt samtidigt som förutsättningarna har förändrats för verksamheten. För närvarande analyserar myndigheten inte konsekvenserna för förvaret på ett systematiskt sätt vid myndighetsgemensamma beslut. Vi ger i rapporten exempel på hur Migrationsverket bättre ska kunna integrera förvaret i styrning och stödverksamhet, samtidigt som myndigheten kan ta hänsyn till förvarets särart.

Utvecklingsbehov inom digitaliseringsarbetet

Förutsättningarna att driva digitalisering och utveckling har förbättrats genom den nya gemensamma avdelningen för digitalisering och utveckling (DUA). Men myndighetens systemmiljö är komplex, med överlappande it-system och beroenden mellan gamla och nya it-system. Det hämmar utvecklingen av it-stödet, orsakar merarbete för handläggare och hindrar effektivisering av verksamheten. Myndigheten har inte heller tydliga, vägledande mål för digitaliseringen av verksamheten, vilket gör det svårare för ledningen att prioritera mellan olika it-projekt.

Processtyrningen går framåt, men steg kvar att ta

Arbetet med processer går framåt, men det har inte fått fullt genomslag. En orsak är att arbetet med processerna inte sker tillräckligt verksamhetsnära. Vi föreslår därför att rollen som processledare placeras i regionerna i stället för på DUA. Därmed kan processtyrningen slå igenom bättre i verksamheten. DUA kan i stället helt fokusera på strategisk processstyrning, bland annat på att utveckla forumen för samverkan inom myndigheten. Som forumen fungerar nu har de ännu inte bidragit tillräckligt till att samordna myndighetens processer. Mandaten för att föreslå ändringar i processerna är inte heller tillräckligt tydliga.

Resurserna behöver användas mer effektivt

Migrationsverket har hittills inte haft någon plan för att utnyttja den effektiviseringspotential som uppstod i och med den senaste omorganisationen. Vi har även identifierat andra faktorer som hindrar att resurser används effektivt. Ett exempel är att myndigheten inte är tillräckligt flexibel när det gäller att flytta resurser mellan regioner.

Migrationsverket behöver särskilt analysera de funktioner som fördes över till Nationella samordningsavdelningen (NSA) och DUA. Funktionerna flyttades i princip rakt in i de två nya avdelningarna utan att myndigheten analyserade möjligheterna till effektiviseringar och om funktionerna var ändamålsenligt placerade. En utgångspunkt bör vara att ansvaret för huvudkontorets uppföljning ska vara så samlad som möjligt och att befintliga synergier mellan it- och verksamhetsutveckling ska stärkas.

Ansvar och roller bör förtydligas och förankras

Statskontoret bedömer att Migrationsverket behöver fortsätta att förtydliga och förankra organisationen. Roller och ansvar behöver kommuniceras till hela organisationen. Vi föreslår att överdirektören får leda detta arbete.

Det finns fortfarande roller och ansvar som behöver förtydligas. Chefer har till exempel inte alltid tillräckligt mandat att utöva sitt ledarskap, vilket gör det svårare för dem att förankra beslut och se till att besluten får genomslag. Myndigheten behöver också utveckla processen för att samordna frågor inom huvudkontoret. Den operativa verksamheten får ibland motstridiga signaler, eftersom huvudkontoret inte samordnar linje- och processtyrningen tillräckligt.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår Migrationsverket följande:

- Se till att myndighetsstaben stödjer det strategiska arbetet.
- Integrera förvaret i myndighetens styrning och stödverksamhet och utveckla samtidigt former för att ta hänsyn till förvarets särart.
- Definiera vägledande mål för digitaliseringsarbetet, prioritera vilka it-projekt som är viktigast för att nå målen och ta fram en långsiktig handlingsplan för hur it-systemen kan ensas och förbättras.
- Lägg ansvaret för processledare i regionerna och se till att DUA helt fokuserar på strategisk processtyrning.
- Ta fram en plan för hur personalresurserna kan användas så effektivt som möjligt. Den bör ta hänsyn till de faktorer som Statskontoret har pekat ut och som hindrar att personalresurser används effektivt.
- Utred om placeringen och arbetssätten i funktionerna som fördes över till NSA och DUA är ändamålsenliga utifrån att uppföljningen bör vara så samlad som möjligt och att myndigheten bör stärka synergier, till exempel med hjälp av tvärgående arbetssätt
- Ge överdirektören i uppdrag att leda ett arbete med att tydliggöra och förankra ansvar, mandat och roller i organisationen.

1 Analysen av Migrationsverkets organisation

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att följa upp Migrationsverkets organisation som gäller från och med den 1 april 2018. Uppdraget är att vi ska bedöma om myndigheten behöver genomföra fler åtgärder för att åstadkomma en ändamålsenlig verksamhet. Vi har identifierat att vårt uppdrag består av två delar.

1.1.1 Del 1 – Följa upp den nya organisationen

Vi ska analysera hur Migrationsverket tagit hand om de förslag som Statskontoret redovisade i en rapport från 2017.¹ Statskontoret utvärderade då den organisation som gällde sedan 2015. Migrationsverket hade gått från att vara organiserad utifrån verksamhetsområden till att delas in i regioner. Tanken var att det ökade lokala ansvaret skulle balanseras genom att förstärka den centrala styrningen.

Statskontoret ansåg att grunderna för organisationen var väl motiverade och att organisationen i stora delar var ändamålsenlig. Men vi bedömde också att den centrala styrningen behövde slå igenom tydligare i den operativa verksamheten. Därför lämnade vi ett antal förslag till förändringar i organisationen (se avsnitt 1.3.3).

1.1.2 Del 2 – Följa upp den interna resursfördelningen

Regeringen framhåller att Migrationsverket behöver genomföra åtgärder för att stärka kärnverksamheten i takt med att myndigheten minskar antalet årsarbetare. Det innebär att vi behöver analysera myndighetens åtgärder för att stärka kärnverksamheten, det vill säga myndighetens operativa förmåga. Vi ska undersöka om myndigheten fördelar sina

¹ Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

resurser på ett sätt som skapar förutsättningar för att driva en effektiv verksamhet.

Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Förutsättningar för organisationen

Migrationsverket har följande huvudsakliga uppgifter:²

- handlägga och fatta beslut i asylärenden
- erbjuda boende och pengar till bland annat mat under tiden en asylsökande väntar på besked
- administrera återvändanden vid avvisnings- eller utvisningsbeslut och driva förvar där personer placeras som frihetsberövade för att säkerställa att personen finns tillgänglig när beslutet ska verkställas
- handlägga uppehållstillstånd med anledning av anknytning, arbete och studier, visum- och medborgarskap och EES-registreringar
- handlägga ersättningar till kommuner och regioner för kostnader för asylsökande och personer som sökt eller fått uppehållstillstånd
- särskilt ansvara för att regeringens migrationspolitiska mål uppnås.

1.2.1 Minskade anslag och personalstyrka

Förvaltningsanslaget har minskat sedan 2016. Anslaget för 2019 är cirka 1 miljard kronor lägre än för 2018.

Tabell 1.1. Migrationsverkets förvaltningsanslag 2015–2019 (tkr).

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 4 539 177 | 6 882 564 | 5 904 447 | 5 347 597 | 4 383 896 |

Källa: Regleringsbrev för Migrationsverket 2015–2019 och Prop. 2019/20:1.

Myndigheten beslutade i slutet av 2017 om en ny inriktning för stora delar av verksamheten på grund av att antalet asylsökande hade minskat och även på grund av besparingskrav. Myndigheten stängde då enheter på vissa orter. Personal överfördes från mottagnings- och asylverksamheten till andra enheter. Ungefär 600 medarbetare fick avsluta sina anställningar

² Vi har utgått från förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

under 2018 men många valde också att själva lämna myndigheten. Från december 2017 till december 2018 minskade antalet årsarbetare från drygt 6 900 till drygt 5 300.³

1.2.2 Några utmärkande drag för kulturen

Organisationskulturen kan påverka vilket genomslag förändringar får. Vi har inte gjort en heltäckande analys av kulturen, men redovisar några drag som framträder i våra intervjuer med chefer och medarbetare, eller i vår förra rapport från 2017.

- *Vana att hantera snabba insatser*
Myndigheten är van att hantera frågor som kräver snabba insatser. Det var en viktig framgångsfaktor hösten 2015 när ett stort antal asylsökande skulle hanteras. Nu när myndigheten är inne i en mer förvaltande fas anser många av de intervjuade att det behövs en kulturförändring.
- *Informell hierarki mellan olika uppgifter i myndigheten*
Den informella hierarki som vi beskriver i vår förra rapport finns kvar. Asylområdet är fortfarande det som rankas högst och förvaret lägst. Även servicearbetet vid kontaktcenter rankas lågt.
- *Öppen och konstruktiv kultur*
Chefer och medarbetare är öppna med vilka förtjänster och brister de ser inom organisationen. De har ofta också en ambition att komma med förslag på förbättringar.
- *Omställningen påverkar medarbetarna*
De som är kvar efter omställningen under 2018 är i viss mån uppgivna och några är oroliga för att det ska ske ytterligare nedskärningar. Det riskerar att försämra den i grunden öppna kulturen.
- *Kultur av informell styrning inom myndigheten*
En del uppfattar att det sedan länge finns en kultur av informell styrning i myndigheten. De anser att det förekommer att beslut på olika nivåer i praktiken fattas utanför de ordinarie beslutsvägarna.

³ Uppgifter från Migrationsverkets HR-avdelning.

1.2.3 Regeringens styrning av Migrationsverket

Regeringen har i regleringsbrev för åren 2012–2019 gett Migrationsverket ett stort antal uppdrag.⁴ Styrningen har under perioden blivit mer detaljerad. Regeringen anger då överlag hur uppdragen ska genomföras och kraven på återrapportering är i flera fall detaljerade. Flera av uppdragen fokuserar på kostnadseffektivitet och att förkorta handläggnings- och vistelsetider.

1.3 Migrationsverkets nuvarande organisation

Myndigheten initierade under hösten 2017 ett arbete för att ta hand om Statskontorets förslag. Arbetet kallades för utvecklad ledning och styrning (ULS). Den nya organisationen började gälla den 1 april 2018.

1.3.1 Principer för organisationen

Det övergripande syftet med omorganiseringen var att stärka den centrala styrningen, utveckla det processorienterade arbetssättet och säkerställa enhetlighet och effektivitet. Myndigheten ska uppnå detta syfte genom bland annat tydliga roller och ansvar, minimerad dubbelstyrning för verksamheten och tillit till medarbetarna.

⁴ Regleringsbrev för budgetåren 2012–2019 avseende Migrationsverket.

Migrationsverkets principer för utvecklad styrning och ledning (ULS)

- *Stärkt central styrning:* högre genomslag i styrningen, bygga på central styrning och bärkraftigt regionalt inflytande, ökad förmåga till strategisk styrning nära generaldirektören.
- *Processororienterat arbetssätt:* bättre förutsättningar att omsätta gemensamma processer och arbetssätt, underlätta implementering av utvecklingsinitiativ.
- *Enhetlighet och effektivitet:* skapa förutsättningar för en effektiv myndighet, renodla antalet samverkansforum, tydliga roller och ansvar, minimera dubbelstyrning, samordna HK-funktioner, samla planeringsfunktionalitet, samla frågor om digitalisering, samla funktioner för att realisera synergier, snabbt kunna växa och minska, bredare roll för regionchefer, regionerna är del av den övergripande styrningen, enhetlig styrning och organisering tvärs över regionerna.
- *Övrigt:* ingen "ärendeproduktion" i huvudkontoret (som ska vara så litet som möjligt), hög tillit till medarbetarens förmåga, förenkla för de sökande, främja en coachande och lärande organisation.

1.3.2 Stylogik och ansvarsfördelning i organisationen

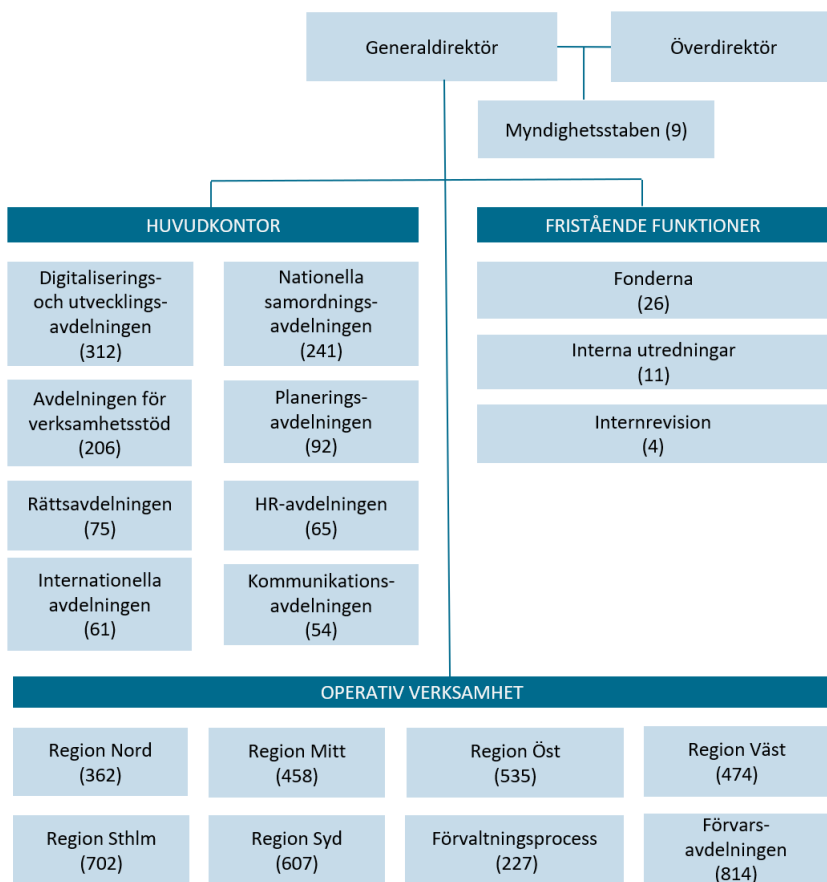
Migrationsverkets nationella lednings-, styrnings- och stödfunktioner är samlade i ett huvudkontor (se figur 1.1). Vid huvudkontoret finns avdelningarna för digitalisering och utveckling, nationell samordning, verksamhetsstöd, planering, rättsfrågor, HR, internationella frågor och kommunikation.

Den operativa verksamheten är indelad i sex regioner och nationella avdelningar för förvar, förvaltningsprocess och utlandsverksamheten. Regioncheferna och cheferna för förvar respektive förvaltningsprocess rapporterar direkt till generaldirektören. De ansvarar inom sina områden för att styra och följa upp den operativa verksamheten. Region- och avdelningscheferna har varsitt kansli som bistår dem med arbetsuppgifter. Regionerna och avdelningarna är organiserade i sektioner som leds av

sektionschefer. Sektionernas verksamhet bedrivs i enheter som leds av enhetschefer. Inom förvaltningsprocess saknas nivån med sektionschefer.

Det operativa arbetet stöds och samordnas av nationella samordningsavdelningen (NSA) vid huvudkontoret.

Figur 1.1. Migrationsverkets organisation. Antal årsarbetare per avdelning december 2018.



Kommentar: Under 2019 har vissa förändringar gjorts. Den 1 januari 2019 inrättades Funktionen för säkerhet och den 1 oktober 2019 inrättades Utlandsavdelningen.

Vid sidan av linjeorganisationen styrs medarbetarna via processer. De ska arbeta enligt ett processorienterat arbetssätt där varje arbetsmoment tar hänsyn till helheten. Processägare på digitaliserings- och utvecklings-

avdelningen (DUA) utvecklar processerna. Det finns tre övergripande huvudprocesser i den operativa verksamheten: asyl⁵, tillstånd och service.

1.3.3 Ändringar med anledning av Statskontorets förslag

Migrationsverket har ändrat organisationen på i huvudsak fyra sätt med anledning av Statskontorets förslag i rapporten från 2017.

Insatser för en ökad strategisk styrning

Statskontoret bedömde att Migrationsverket behövde en mer strategisk och samlad styrning. Vi föreslog att Migrationsverket skulle säkerställa detta, bland annat genom att slutföra arbetet med verksamhetsstrategin och att generaldirektören inte längre skulle delegera den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen.

Myndigheten har gjort flera insatser för att öka den strategiska styrningen. Generaldirektören har tagit tillbaka den tidigare delegeringen av den långsiktiga strategiska styrningen. Myndighetsledningen har i samarbete med övriga organisationen tagit fram en verksamhetsstrategi. Den tidigare GD-staben har också ombildats till en myndighetsstab. Staben ska säkerställa att myndigheten utvecklar sitt långsiktiga strategiska arbete.

Den tidigare nivån med en operativ chef är avskaffad

Statskontoret bedömde att den dåvarande nivån med en operativ chef ledde till att ledningen kom längre ifrån regionerna och gjorde det svårare för stödfunktionerna att genomföra sina uppdrag. Vi föreslog att Migrationsverket skulle avskaffa den nivån och utreda var stödfunktionerna under operativa chefen borde placeras.

Nivån med en operativ chef är avskaffad. De funktioner som låg under operativa chefen är i dag främst placerade inom den nyinrättade nationella samordningsavdelningen (NSA) och planeringsavdelningen, även om några har placerats i regionerna.

⁵ Asylprocessen benämns ibland även för skyddsprocessen. För enkelhetens skull använder vi genomgående ”asylprocessen” i rapporten.

Samlat ansvar för digitalisering och utveckling

Statskontoret bedömde att förändringsarbetet och utvecklingen av processerna behövde få bättre genomslag. Vi föreslog att ansvaret för myndighetens förändringsarbete och utvecklingen av processer skulle flyttas från kvalitetsavdelningen och i stället placeras på huvudkontoret.

Myndigheten har avvecklat kvalitetsavdelningen. I stället inrättades digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA). Avdelningen har det övergripande ansvaret för att utveckla processer och digitalisering samt annan verksamhetsutveckling. DUA ansvarar även för myndighetens it-verksamhet.

Sektionschefernas ansvar för processarbetet

En annan orsak till att processtyrningen inte fick tillräckligt genomslag var att ansvaret för att implementera processerna var otydligt. Statskontoret föreslog att Migrationsverket skulle fastställa vilket ansvar sektionscheferna har för processarbetet.

Migrationsverket har utvecklat formerna för hur det processororienterade arbetssättet ska styras. DUA har satt upp forum på olika nivåer för att hålla samman arbetet med processerna. Varje sektionschef är representant för sin region i forumen.

Nya forum för att samordna och förankra frågor

Statskontoret bedömde att regionerna fick motstridiga uppdrag och styrsignaler från avdelningarna på huvudkontoret. Vi föreslog att Migrationsverket skulle klargöra i vilka frågor, forum och former som samverkan mellan myndighetens avdelningar ska äga rum.

Migrationsverket har skapat flera forum för att samordna och förankra olika frågor. Det handlar bland annat om att samla upp frågor av operativ karaktär, öka samordningen och stödet till den operativa verksamheten och att hålla samman arbetet med processerna.

1.3.4 Interna översyner av organisationen

Migrationsverket har under 2019 initierat flera interna översyner av den nuvarande organisationen. Den mest genomgripande är översynen av strukturen för operativa verksamhetens organisation. Den föreslår bland annat att förvaltningsprocess regionaliseras, att förvarsverksamheten

integreras med övriga organisationen och regionaliseras på sikt, att en operativ nationell avdelning inrättas och att antalet regioner blir tre. De övriga översynerna rör chefsroller, produktivitet, omställning i samband med neddragningar, översyn av huvudkontorets organisering, och övergång av migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna.

Myndighetsledningen kommer i december 2019 att diskutera slutsatser och rekommendationer från samtliga översyner och därefter fatta beslut om i vilken omfattning och i vilken prioritetsordning förslagen ska genomföras. Statskontorets rapport kommer också att ingå som en del i diskussionen.

1.4 Utgångspunkter för Statskontorets analys

1.4.1 Utgångspunkter för en ändamålsenlig organisation

Vi bedömer att en ändamålsenlig organisation behöver ge myndigheten förutsättningar att nå målen för verksamheten, klara av de instruktionsenliga uppgifterna och möta de utmaningar myndigheten står inför. Det handlar bland annat om att

- säkerställa att beslutsfattandet håller hög rättslig kvalitet
- minska personalstyrkan och hantera risker för kompetensförlust
- hantera ökade handläggningstider och ett ökat antal öppna ärenden om svenskt medborgarskap
- fortsätta avveckla boendeplatser och minska myndighetens lokala närvaro i landet
- bibehålla samma antal förvarsplatser under 2020 som under 2019 med befintligt anslag
- bedriva verksamheten kostnadseffektivt.⁶

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket; förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket; Migrationsverket (2019) *Årsredovisning 2018* och Migrationsverket (2019) *Uppdaterade planeringsförutsättningar 2020–2022*. 2019-10-04.

Vi undersöker i denna rapport hur styrningen når ut till de yttersta leden. Styrningen behöver nå ut genom organisationens alla beslutsled om myndigheten ska kunna nå målen och möta utmaningarna. Det är vanligt att chefer i stora myndigheter har svårt att prioritera mellan olika styr-signalerna.⁷ Därför behöver det vara tydligt var olika beslut fattas och hur olika delar av styrningen hänger ihop. Det blir särskilt viktigt i en organisation som styrs både via linjen och genom processer.

1.4.2 Utgångspunkter för effektiv resursfördelning

Det finns inga generella bedömningsgrunder för hur resurser ska fördelas inom myndigheter och hur stor del som ska gå till den operativa verksamheten. Vi för i stället ett resonemang utifrån följande fyra analyssteg.

Steg 1 – Hur resurserna fördelas inom myndigheten

Vi analyserar hur resurserna fördelas mellan stödfunktionerna och den operativa verksamheten. När en myndighet trappar ned är det viktigt att den operativa verksamheten inte får ta en större del av nedskärningarna.

Steg 2 – Vad myndigheten har gjort för att stärka operativa förmågan

Vi analyserar vilka åtgärder Migrationsverket har genomfört för att stärka den operativa förmågan. Myndigheten behöver ha tydliga utgångspunkter när de minskar antalet årsarbetare så att de upprätthåller sin operativa förmåga. Migrationsverket behöver också i ljuset av neddragningarna säkerställa att digitalisering och annat utvecklingsarbete får effekt.

Steg 3 – Hur storleken på stödet förhåller sig till andra myndigheter

Vi jämför med andra myndigheter. Även om förutsättningarna skiljer sig kan det vara givande att se hur andra stora myndigheter som handlägger ärenden fördelar sina resurser mellan stödfunktionerna och den operativa verksamheten.

⁷ Se till exempel Statskontoret (2019:3) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag* och Statskontoret (2018:18) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

Steg 4 – Vilka hinder som finns för att stärka operativa förmågan

Vi undersöker om det finns några hinder inom myndigheten för att stärka den operativa förmågan.

1.5 Genomförande av uppdraget

Vi har använt oss av flera metoder för att svara på frågorna i uppdraget. Vi har genomfört en enkätundersökning till sektions- och enhetschefer i operativ verksamhet, intervjuat ett nittiotal personer inom myndigheten, genomfört en mejlenkät till samverkanspartner och målgrupper samt analyserat statistik och dokument. Faktainsamlingen har i huvudsak genomförts under perioden maj–oktober 2019.

1.5.1 Enkät till chefer i operativ verksamhet

I stora myndigheter har cheferna på nivåerna närmast medarbetarna i kärnverksamheten en nyckelroll för att förändringar ska kunna få genomslag.⁸ Därför har vi genomfört en enkätundersökning till sektions- och enhetschefer i den operativa verksamheten. Dessa chefer ska implementera styrsignaler från ledningen samtidigt som de ska ge medarbetarna förutsättningar att utföra sina arbetsuppgifter effektivt och rättssäkert. Våra frågor fångar upp hur cheferna upplever den centrala styrningen och vilket genomslag den senaste omorganisationen har fått.

Enkäten skickades till samtliga sektions- och enhetschefer i regionerna, förvaltningsprocess och förvar, sammanlagt 198 personer. Svarsfrekvensen var 79 procent. Bilaga 2 redovisar hur vi genomförde enkäten och även en sammanställning av enkätsvaren.

1.5.2 Intervjuer med ledning, chefer och medarbetare

Vi har intervjuat myndighetens ledning, chefer och medarbetare. I de flesta intervjuer har vi behandlat den senaste omorganisationen, nedtrappningen av verksamheten och resursfördelningen inom myndigheten. Intervjuerna har haft något olika fokus, vilket vi redogör för nedan.

⁸ Se till exempel Statskontoret (2019:3) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag* och Statskontoret (2018:18) *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*.

Myndighetsledning och centrala funktioner

Vi har intervjuat samtliga i myndighetens ledning, det vill säga generaldirektören, överdirektören, två regionchefer samt cheferna för DUA, HR-, rätts- kommunikations- och planeringsavdelningarna och NSA. Vi har även intervjuat de avdelningschefer på huvudkontoret som inte ingår i myndighetens ledning, chefen för internrevisionen, sektionscheferna vid NSA, cheferna för avdelningarna för förvaltningsprocess och förvar, de ansvariga för den interna översynen av operativa verksamheten respektive översynen av chefsroller. Vi har även haft kontakt med ett antal strategiska funktioner inom myndigheten, bland annat från myndighetsstaben och planeringsavdelningen.

Syftet har varit att få en övergripande bild av den senaste omorganisationen och hur Migrationsverket har tagit om hand Statskontorets förslag.

Chefer på alla nivåer i regionerna

Vi har intervjuat samtliga sex regionchefer om hur det operativa arbetet leds och hur samarbetet med övriga delar av organisationen fungerar. Vi har även intervjuat chefer för fyra regionkanslier. De har en central roll i att fånga upp centrala styrsignaler och samordna arbetet inom regionen. Vi har vidare genomfört gruppintervjuer med sektions- och enhetschefer i tre regioner för att fördjupa resultaten från vår enkätundersökning. Vi har även intervjuat de sektionschefer som ansvarar för myndighetens huvudprocess.

Gruppintervjuer med medarbetare

Vi har genomfört tre gruppintervjuer med medarbetare. Grupperna har bestått av handläggare, beslutsfattare och teamledare från de olika processerna inom myndigheten. Syftet har varit att få medarbetarnas bild av den senaste omorganisationen, vilket stöd de får i sitt dagliga arbete och vilket genomslag den centrala styrningen får i praktiken.

Vi har även intervjuat representanter för Saco, Seko och ST om dessa arbetstagarorganisationers syn på den senaste omorganisationen.

1.5.3 Analys av digitaliserings- och utvecklingsarbetet

Vi har anlitat Vergenta för att djupare analysera DUA. Konsulten har intervjuat chefer och medarbetare samt analyserat relevanta dokument. Konsulten har undersökt hur avdelningen har tagit hand om de tidigare

problemen som har att göra med myndighetens förändringsarbete och om det samlade ansvaret för utveckling ger de förutsättningar för effektivisering av verksamheten som myndigheten har tänkt.

1.5.4 Data över resursfördelning

Vi har analyserat data som visar hur resurserna har fördelat sig mellan den operativa verksamheten och stödverksamheterna under de senaste åren. Vi har med hjälp av uppgifter från Arbetsgivarverket jämfört med andra myndigheter. Vi har även undersökt hur personal har förflyttats från den tidigare organisationen till den nya.

1.5.5 Dokument, protokoll och verksamhetsstatistik

Myndigheten anser att arbetet med verksamhetsplaneringen är centralt för att komma till rätta med den tidigare kortsiktigheten i planeringen. Därför har vi analyserat myndighetens verksamhetsstrategi, fleråriga planer, verksamhetsplan och ett urval av de genomförandeplaner som olika delar av myndigheten tar fram. Vi har också analyserat underlag om det pågående planeringsarbetet. Vi har även analyserat mötesanteckningar för att ta reda på om myndighetens ledning numera arbetar mer strategiskt.

Vi har vidare analyserat verksamhetsstatistik om bland annat väntetid och vistelsetid. Men det är svårt att direkt koppla statistiken till den senaste omorganisationen, eftersom utvecklingen beror på många olika faktorer.

1.5.6 Mejlenkät till samverkansparter och målgrupper

Vi har skickat en mejlenkät till Sveriges kommuner och landsting, Polismyndigheten, Kriminalvården, Röda korset, Asylrättscentrum samt några leverantörer av bostäder och offentliga biträden. Vi har undersökt hur de uppfattar att Migrationsverkets organisation påverkar myndighetens tillgänglighet och förmåga att utföra sina uppgifter.

1.5.7 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har utförts av Jan Boström (projektledare), Anna Eriksson, Emeli Mårtensson, Gabriella Jansson, Sara Sundgren och Sanna Åkesson. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Migrationsverket har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

1.6 Rapportens innehåll och disposition

I kapitel 2 beskriver vi principerna för intern styrning och går igenom hur styrningen uppfattas av chefer i de olika beslutsnivåerna. Vi behandlar den styrning, samordning och uppföljning som sker från huvudkontoret. Vi analyserar styrningens genomslag i den operativa verksamheten.

I kapitel 3 analyserar vi stödet från huvudkontoret till den operativa verksamheten.

I kapitel 4 analyserar vi myndighetens utvecklingsarbete. Vi fokuserar på den avdelning som har det samlade ansvaret för arbetet, det vill säga DUA.

I kapitel 5 analyserar vi vilket genomslag som den senaste omorganisationen har fått för ledarskap, digitalisering av verksamheten och arbetet med processer. Möjligheterna till genomslag påverkas av frågor som vi har behandlat i kapitel 2–4, till exempel den interna styrningen och stödet till verksamheten.

I kapitel 6 redogör vi för hur resurser fördelas i myndigheten. Vi beskriver också hur myndigheten arbetar för att använda resurserna effektivt och om det finns faktorer som hindrar detta.

I kapitel 7 presenterar vi våra slutsatser och lämnar förslag på åtgärder som Migrationsverket bör genomföra för att nå en mer effektiv organisation.

2 Övergripande styrning och ansvarsfördelning

I detta kapitel beskriver vi Migrationsverkets styrning av verksamheten. Vi redogör också för hur ansvaret fördelar sig inom organisationen.

Vi beskriver hur styrningens olika delar hänger ihop och vilka instrument myndigheten använder för att styrningen ska få genomslag på alla nivåer. I kapitlets sista del beskriver vi styrningens genomslag i den operativa verksamheten.

2.1 Sammanfattande analys

2.1.1 Kliv framåt för den strategiska styrningen

Vi bedömer att Migrationsverkets ledning har en större fokusering på strategiska frågor sedan vår förra rapport. Chefer och medarbetare uppfattar överlag verksamhetsstrategin som relevant och användbar, vilket inte är helt lätt att åstadkomma i en stor myndighet med uppgifter som spänner över ett brett fält. Ekonomistyrningen har också förbättrats sedan planeringsavdelningen inrättades, även om myndigheten behöver fortsätta att utveckla den ekonomiska styrningen. Men styrningen som helhet får inte fullt genomslag i hela organisationen.

2.1.2 Flera faktorer försvårar styrningen

Det finns flera förklaringar till att styrningen inte får fullt genomslag i hela organisationen. Styrningen är inte tillräckligt långsiktig och myndigheten gör inte tillräckliga konsekvensanalyser, vilket gör det svårare att planera den operativa verksamheten. Den nya strukturen för verksamhetsplaneringen kunde inte genomföras fullt ut 2019, men ska bli mer enhetlig inför nästa år. En annan anledning till att styrningen inte får genomslag är att chefsrollerna är otydliga och att huvudkontorets avdelningar fortfarande ger olika styrsignaler. Myndighetsstaben kan även få en större roll

i den strategiska styrningen. Den ojämna sammansättningen av chefer i ledningsgruppen kan göra det svårare att förankra beslut i verksamheten.

2.1.3 Strukturen för samordning är otydlig

En orsak till de många styrsignalerna är att Nationella samordningsavdelningens (NSA) roll att stödja och samordna den operativa verksamheten inte är tydlig. Det är till exempel otydligt om avdelningen också delvis ska styra den operativa verksamheten. Inte heller den nya strukturen för mötesforum som myndigheten har inrättat för att skapa bättre samordning mellan huvudkontoret och den operativa verksamheten har än så länge uppnått sina syften. Det finns även brister i samordningen mellan huvudkontorets avdelningar. Vår analys visar att det finns vissa överlappningar i huvudkontorets uppföljning av den operativa verksamheten.

2.1.4 Förvaret hamnar ofta vid sidan av

Vid myndighetsgemensamma beslut analyseras inte alltid konsekvenserna för verksamheten vid förvaret. Det får särskilt stor betydelse eftersom förvaret i flera avseenden skiljer sig från den övriga verksamheten. Det finns flera exempel på att beslut fått negativa konsekvenser för förvarsverksamheten.

2.1.5 Överdirektörens roll kan utnyttjas bättre

Ett sätt att förbättra samordningen inom huvudkontoret och utveckla styrningen av myndigheten skulle kunna vara att överdirektören fick en tydligare roll för den interna styrningen. Det finns sådana exempel från liknande myndigheter. Överdirektören har också lyckats väl med att förankra verksamhetsstrategin, vilket visar att det finns potential att utveckla överdirektörens roll i den interna styrningen.

2.2 Övergripande styrning av myndigheten

Ett av ingångsvärdena i den senaste omorganisationen var att den nya organisationen ska öka förutsättningarna för strategisk styrning och fördjupa och utveckla processtyrningen. Den ska också säkerställa att styrningen slår igenom i högre grad i hela organisationen.

2.2.1 Myndighetens ledning arbetar mer strategiskt

I vår förra rapport beskriver vi att myndighetens ledningsgrupp i relativt liten omfattning diskuterade övergripande prioriteringar. Sedan dess har myndigheten genomfört insatser för att öka den strategiska styrningen.

Ledningsgruppen diskuterar i dag oftare strategiska frågor. Det framgår av vår genomgång av anteckningar från deras möten. Under våren 2019 diskuterade myndighetsledningen bland annat omvärldsförändringar, kompetensförsörjning, it-utveckling, säkerhet och hur arbetet med asylärenden kan effektiveras (Asyl 360).⁹ De som sitter i myndighetsledningen framhåller att arbetet med att ta fram verksamhetsstrategin har hjälpt dem att skifta fokus till strategiska frågor.

2.2.2 Ojämn sammansättning av chefer i myndighetsledningen

Generaldirektören och överdirektören stöds av myndighetens ledningsgrupp, som är rådgivande och utses av generaldirektören. Myndighetens ledning består i dag av sex avdelningschefer från huvudkontoret och två av regioncheferna. Fyra av personerna i ledningen rekryterades i samband med organisationsförändringarna 2018.

Två av de åtta operativa cheferna tillhör myndighetens ledning. Enligt flera av de intervjuade cheferna, både på huvudkontoret och i den operativa verksamheten, leder det i praktiken till att de chefer som inte deltar i ledningen får ett informationsunderskott och att strategiska beslut fattas utan förankring i den operativa verksamheten. Cheferna i den operativa verksamheten anser också att beslut fattas utan att konsekvenserna för deras verksamheter har analyserats tillräckligt. Detta beror även på brister i chefskollegiet, där förankringen formellt ska ske (se avsnitt 2.2.4).

2.2.3 Myndighetsstabens roll kan utvecklas

Cheferna på högre nivå anser att myndighetsstaben är ett stöd i administrativa och löpande frågor, men efterlyser mer genomarbetade underlag inför myndighetsledningens möten. Cheferna saknar även en

⁹ Mötesprotokoll från Migrationsverkets verksledningsmöten januari-april 2019.

funktion som stödjer myndighetsledningen i att driva strategiska frågor. Även företrädare för myndighetsstaben anser att staben behöver bli mer involverade när det gäller att utforma olika beslutsunderlag, men uppger att de hittills endast hunnit påbörja ett sådant arbete.

2.2.4 Förhållandevis många direktrapporterande chefer

Det är 17 chefer som rapporterar direkt till generaldirektören och 5 som rapporterar till överdirektören. Dessa 22 chefer sitter i det så kallade chefskollegiet som har möten dagen efter myndighetsledningens möte. Merparten av cheferna i kollegiet anser att det inte används på ett ändamålsenligt sätt. De anser att det huvudsakligen fungerar som ett forum där myndighetsledningen informerar medlemmarna i chefskollegiet. Myndighetsledningen har uppmärksammat problemen och generaldirektören har fattat beslut om att hålla mötena i chefskollegiet dagen före myndighetsledningens möten från och med 2020. Flera av de chefer vi intervjuat framförde också detta som ett förslag och ansåg att ledningen på så sätt skulle få bättre underlag inför beslut. Besluten skulle även bli bättre förankrade bland cheferna.

2.2.5 Flera olika planer ska styra organisationen

Myndigheten har infört en ny struktur för verksamhetsplaneringen på kort och lång sikt:

- *Verksamhetsstrategin* sträcker sig över tre år, men kan uppdateras årsvis om det behövs.¹⁰ Strategin lyfter fram strategiska inriktningar i flerårsplaner för kompetensförsörjning, utveckling genom digitalisering och samverkan, kanaler för tillgänglighet och service samt för lokalisering.¹¹

¹⁰ Migrationsverket (2019). *Verksamhetsstrategi 2019–2021*.

¹¹ Migrationsverket (2018). *Kanalplan 2019–2023*; Migrationsverket (2019). *Kompetensplan 2019–2023*; Migrationsverket (2019). *Utvecklingsplan 2019–2023*. Migrationsverket (2019). *Lokaliseringsplan 2019–2023. Del 1: tillfälliga bostäder*.

- *Flerårsplanerna* sträcker sig över fem år och omsattes under 2019 i ettårsplaner på verksamhetsnivå.¹² Från 2020 ska ettårsplanerna ingå i verksamhetsplanen.
- *Verksamhetsplanen* är en övergripande ettårsplan som tar hand om regeringens mål och uppdrag från instruktionen och regleringsbrevet.¹³
- Regionerna och avdelningarna bryter ned verksamhetsplanen i *genomförandeplaner*.
- Sektioner och enheter bryter ned målen i *aktivitetsplaner*.

Verksamhetsstrategin är relevant och önskad

Cheferna i våra intervjuer anser överlag att målbilden och de strategiska inriktningarna i verksamhetsstrategin är relevanta. Flera framhåller också att de tidigare har saknat en sådan strategi. Bilden från intervjuerna är att strategin är väl förankrad hos åtminstone de högre cheferna.

Generellt anser cheferna på huvudkontoret och regioncheferna i högre grad än cheferna närmast medarbetarna att verksamhetsstrategin ger tydlig vägledning. Vår enkät visar även att närmare 70 procent av sektionscheferna anser att verksamhetsstrategin anger en tydlig inriktning för verksamheten, medan 45 procent av enhetscheferna anser detta. De företrädare för förvaret som vi har intervjuat anser också att dokumenten, bortsett från lokaliseringsplanen, helt eller delvis saknar relevans för dem.

Årets planer blev inte tillräckligt genomarbetade

Ettårsplanerna för 2019 blev inte klara i tid. Det fick till följd att avdelningarna och regionerna inte fullt ut tar hand om deras innehåll i genomförandeplanerna. Genomförandeplanerna är inte heller enhetliga, de är svåra att jämföra och det är ibland otydligt vad som ska göras enligt dem. Det visar både vår genomgång av planerna och en uppföljning som en

¹² Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av kanalplanen*;
Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av kompetensplanen*;
Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av utvecklingsplanen*.

¹³ Migrationsverket (2019). *Verksamhetsplan 2019*.

arbetsgrupp under ledning av myndighetsstaben håller i.¹⁴ Flera chefer inom huvudkontoret och regionchefer framhåller också att genomförandeplanerna inte är tillräckligt samordnade sinsemellan, varken inom huvudkontoret eller mellan regionerna.

Den arbetsgrupp som myndighetsstaben leder ska säkerställa att olika delar i myndigheten vid nästa års verksamhetsplanering ska ha bättre förutsättningar och tillräckligt med tid för processen. Arbetsgruppen har föreslagit att de fleråriga planerna samlas i ett gemensamt dokument med gemensamma prioriteringar. Gruppen har även föreslagit att verksamhetsplanen utvecklas, så att den konkretiserar verksamhetsstrategin och flerårsplanerna och blir en brygga till genomförandeplanerna.¹⁵ Enligt företrädare från myndighetsstaben ska den nya strukturen stödja ett tillitsbaserat arbetssätt och ge en tydlig koppling mellan genomförande och tillgängliga resurser.

¹⁴ Migrationsverket (2019). *Sammanfattande observationer*. Powerpointpresentation maj 2019 (arbetsgruppen för översynen av verksamhetsplaneringen).

¹⁵ Migrationsverket (2019). *Sammanfattande observationer*. Powerpointpresentation maj 2019 (arbetsgruppen för översynen av verksamhetsplaneringen).

2.2.6 Uppföljningen är delvis överlappande

Planeringsavdelningen, DUA och NSA följer upp verksamheten. Rutan nedan beskriver ansvaret enligt arbetsordningen.

Planeringsavdelningen:

- myndighetens långsiktiga uppföljning
- följa upp myndighetens övergripande nyckeltal och indikatorer
- följa upp verksamhetsplanen
- ta fram myndighetens statistik

DUA:

- följa upp processmål för huvudprocessområdena
- följa upp enhetligt arbetssätt
- följa upp myndighetens tillgänglighet samt service och bemötande

NSA:

- tillhandahålla den nationella lägesbilden inom operativ verksamhet i realtid
- analysera sökande och ärendeflöden

Avdelningarnas uppföljningar äger rum med olika tidsintervall. Planeringsavdelningen (Plan) ansvarar för den långsiktiga uppföljningen, även om deras uppföljning av nyckeltal och indikatorer sker var fjärde månad. Också DUA gör vissa uppföljningar var fjärde månad men tar annars fram månatlig statistik. NSA hanterar den kortsiktiga uppföljning som sker veckovis.

Uppföljningarna av produktivitet och arbetssätt överlappar delvis. Det visar vår genomgång av uppföljningsdokument från avdelningarna. Några exempel:

- Handläggningstider och ledtider (Plan, NSA, DUA)
- Analys av ärenden såsom ärendebalanser, öppna ärenden och avgjorda ärenden (Plan, DUA, NSA)

- Service (Plan, DUA, NSA)
- Produktivitet (Plan och DUA)
- Enhetlig processefterlevnad (Plan och DUA)

Enligt uppgifter från Migrationsverket i samband med faktagranskningen av rapporten har myndigheten under hösten 2019 sett över strukturen för uppföljningen och ensat bland annat i den uppföljning som DUA ansvarar för.

2.2.7 Ny avdelning ska säkra helhetssyn på ekonomin

Vid den senaste omorganisationen fördes ansvaret för ekonomistyrningen över från den dåvarande ekonomiavdelningen till planeringsavdelningen. Planeringsavdelningen ansvarar för budgetprocessen och för att följa upp produktionsresultat. Tanken är att de ska ha en helhetssyn på den långsiktiga strategiska planeringen och uppföljningen.

Vissa förbättringar av ekonomistyrningen

Planeringsavdelningen har tagit fram en ny uppföljnings- och planeringsprocess, som anger hur den årliga budgeten ska utarbetas.¹⁶ Denna nya process har använts för första gången under 2019:

- I april presenterar planeringsavdelningen de preliminära planeringsförutsättningarna för samtliga avdelningar, regioner och funktioner för de följande tre åren.
- I maj–juni har avdelningen dialoger med samtliga avdelningar, regioner och funktioner och justerar de preliminära budgetramarna för de följande åren.
- Efter budgetpropositionen justerar planeringsavdelningen planeringsförutsättningarna för de kommande tre åren. Dessa förutsättningar presenteras i oktober.

Cheferna uppger i våra intervjuer att ekonomistyrningen tidigare inte var prioriterad eftersom myndigheten under flera år expanderade verksamheten och inte hade några tydliga besparingskrav. Våra intervjupersoner

¹⁶ Migrationsverket (2019). *Årshjul*. Powerpointpresentation (Planeringsavdelningen).

anser att den ekonomiska styrningen har blivit mer strategisk sedan planeringsavdelningen inrättades, men att den fortfarande behöver utvecklas.

Behov av ytterligare samordning med verksamhetsplanering

Planeringsavdelningens arbete har förbättrat samordningen mellan verksamhetsplaneringen och budgetarbetet, enligt våra intervjupersoner. Men det finns behov av ytterligare samordning. En synpunkt är att de fleråriga planerna låser fast resurser utan att det finns täckning för dem i budgeten.

2.2.8 Överdirektör har tillsatts för att utveckla styrningen

Sedan januari 2018 har Migrationsverket en överdirektör. Regeringen beskrev i samband med utnämningen att överdirektören ska bli en viktig del i arbetet med att utveckla en effektiv intern styrning och att stödja generaldirektören i att införa den nya organisationen.¹⁷

Enligt Migrationsverkets arbetsordning ska överdirektören bistå generaldirektören i att leda myndigheten. Överdirektören har även chefs- och ledarskapsansvar för myndighetsstaben, internrevisionen samt funktionerna för interna utredningar, fonderna och säkerhet.¹⁸

Överdirektören har inget utpekade uppdrag att utveckla styrningen

Regeringens intentioner med att tillsätta en överdirektör återspeglas inte närmare i arbetsordningen eller andra styrande dokument. Inte heller våra intervjuer ger bilden av att överdirektören skulle ha något utpekade ansvar för att utveckla styrningen. Flera intervjupersoner anser att gränssnittet mellan generaldirektörens och överdirektörens mandat är oklart. Rollbeskrivningen har snarare vuxit fram under hand. Överdirektören har bland annat drivit arbetet med att förankra verksamhetsstrategin och deltagit i budgetdialoger med region- och avdelningschefer.

Våra intervjupersoner ser positivt på tillsättningen av överdirektören, men flera i myndighetsledningen anser att överdirektörens roll kan utnyttjas

¹⁷ Regeringskansliet. Pressmeddelande 2017-10-26. *Regeringen utser överdirektör för Migrationsverket.*

¹⁸ Migrationsverket (2019). *Arbetsordning för Migrationsverket 2019.*

bättre. De som vi har intervjuat nämner exempelvis att överdirektören skulle kunna ta över ledarskapet för flera avdelningar på huvudkontoret. Genom att omfördela ledarskapet för huvudkontorets avdelningar skulle överdirektören kunna avlasta generaldirektören och förbättra samordningen mellan avdelningarna på huvudkontoret.

Arbetsförmedlingens överdirektör stärker det interna arbetet

För Arbetsförmedlingen inrättades också en befattning som överdirektör under den andra halvan av 2017. Regeringen motiverade detta på ett liknande sätt som för Migrationsverket.¹⁹ I Statskontorets analys av Arbetsförmedlingens interna styrning noterar vi att överdirektören där hade fått ett övergripande ansvar för Arbetsförmedlingens interna förändringsarbete.²⁰ Det var en orsak till att förändringsarbetet fått starkare genomslag.

2.3 Styrningen av den operativa verksamheten

Regioncheferna och avdelningscheferna för förvar och förvaltningsprocess rapporterar direkt till generaldirektören sedan myndigheten avskaffade nivån med operativ chef. I detta avsnitt redogör vi för den konkreta styrningen av den operativa verksamheten och vilka konsekvenser den övergripande styrningen och ansvarsfördelningen får för den operativa verksamheten.

2.3.1 Regioncheferna har fått ökat mandat

Regioncheferna ansvarar inom sina områden för att leda, styra och följa upp den operativa verksamheten. De har i den nya ordningen fått större utrymme att styra sina respektive regioner. De allra flesta i regionerna är positiva till att beslutsvägarna nu har blivit kortare och att besluten fattas

¹⁹ Regeringskansliet. Pressmeddelande 2017-06-22. *Ny överdirektör på Arbetsförmedlingen utsedd.*

²⁰ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag* och Statskontoret (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag.*

närmare verksamheten. Andra i myndigheten bedömer att det finns risk för att det blir som sex olika myndigheter.

Ett antal verksamheter med nationellt ansvar är placerade i regionerna.²¹ En del av dem placerades där i och med att myndigheten avskaffade nivån med operativ chef. Det finns nu en större flexibilitet i bemanningen än när verksamheterna låg under den operativa ledningen.

2.3.2 Förvar och förvaltningsprocess arbetar vid sidan av den övriga verksamheten

Cheferna för förvar och förvaltningsprocess har också fått större utrymme att styra sina verksamheter än tidigare. Avdelningarnas verksamheter skiljer sig åt jämfört med övriga delar av myndigheten. Det innebär att förutsättningarna för styrningen av dessa verksamheter ser annorlunda ut.

Andra förutsättningar för förvarsverksamheten

Förvar används för att säkra att en person genom frihetsberövande är tillgänglig så att myndigheten kan genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning. Förvar kan även bli nödvändigt av utredningsskäl. Till skillnad från mycket av Migrationsverkets övriga verksamhet styrs förvarsverksamheten till stor del direkt via regleringsbrevet, där regeringen bland annat anger mål för återvändande och uppdrag om att öka antalet förvarsplatser.²²

Förutsättningarna skiljer sig även i övrigt från Migrationsverkets andra verksamheter. Förvarsverksamheten har ökat, medan mottagningsenheterna har minskat. Mellan 2017 och 2018 ökade antalet årsarbetare med 220, vilket är en ökning med nästan 40 procent.²³ Verksamheten kräver mycket personal och bedrivs dygnet runt. De anställda är också mer utsatta för hot och våld, vilket ställer andra krav på kompetensförsörjning än i de övriga verksamheterna vid myndigheten.

²¹ Exempel på verksamheter med nationellt ansvar som är placerade i regionerna är ID-enheten, nationell jourverksamhet och sektionen för statliga ersättningar.

²² Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.

²³ Bearbetning av uppgifter från Migrationsverkets HR-avdelning.

Styrningen inte alltid anpassad efter förvarsverksamheten

Migrationsverkets övergripande styrning tar inte alltid hänsyn till förvarsverksamhetens förutsättningar och behov. Det gäller till exempel de senaste årens förändringar, som innebär att förvarsplatser har tilldelats Polismyndigheten. Migrationsverket omhändertar i dag asylsökande som har fått avslag men det har blivit vanligare att förvaret också omhändertar personer som befinner sig illegalt i Sverige eller som är föremål för brottsutredningar. Förvarsverksamheten har därför behövt anpassa sitt arbetssätt så att de i vissa avseenden liknar Kriminalvården.

En del myndighetsgemensamma beslut har fått negativa konsekvenser för förvaret. Det gäller till exempel den höjda ersättningen för obekvämt arbetstid som genomfördes i samband med flyktingtillströmningen 2015. Syftet var att snabbare kunna avsluta ärenden inom mottagningsverksamheten, men den höga ersättningen ledde samtidigt till att kostnaderna för förvaret ökade, eftersom de har personal dygnet runt. Även anställningsstoppet i samband med omställningen påverkade förvaret, eftersom de samtidigt behövde öka antalet förvarsplatser.

Myndigheten har fattat beslut om en intern översyn med syftet att analysera hur huvudkontorets stödverksamhet kan utvecklas för att bättre möta förvarets behov. Översynen ska också identifiera planerings-, styrnings- och stödfunktioner inom förvarsavdelningen som kan tas över av huvudkontoret och vilka eventuella nya funktioner som behöver utvecklas. Utredningen ska också lämna förslag på hur en regionalisering av förvarsverksamheten kan genomföras.²⁴

Även delvis andra förutsättningar för förvaltningsprocess

Avdelningen för förvaltningsprocess företräder Migrationsverket i domstol i ärenden enligt utlänningslagen (2005:716) och lagen om svenskt medborgarskap (2001:82) samt prövar om det finns hinder för en person

²⁴ Migrationsverket (2019). *Generaldirektörens uppdrag om en närmare integrering av förvarsverksamheten och framtagande av förslag på genomförande av en framtida regionalisering av verksamheten.*

som har fått avslag att återvända.²⁵ Avdelningens åtta enheter är placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö och Boden.²⁶

Antalet ärenden som avdelningen ska hantera påverkas av inflödet av ärenden till myndigheten i stort. Flyktingtillströmningen 2015 har präglat verksamheten sedan dess, men i takt med att antalet öppna asylärenden har blivit färre har också överklagandena minskat.²⁷ Verksamheten har fortfarande många ärenden som inte är avslutade. Antalet ärenden som avdelningen hanterar samtidigt påverkas delvis av hur de olika domstolarna arbetar, vilket innebär att ärendebalanserna varierar mellan olika orter.

Avdelningen ansvarar för fördelningen av resurser. När verkställighets- hinder ska prövas behöver besluten vara snabba, vilket underlättas av att det är enkelt att flytta ärenden inom avdelningen.

2.3.3 Rollen för samordning är inte helt tydlig

NSA inrättades för att stödja och samordna den operativa verksamheten.²⁸ NSA fick även ansvar för att hantera vissa ärenden (vidarebosättning och kontaktcenter), vissa expertfunktioner och har mandat att besluta om boendeplatser på anläggningsboenden i regionerna.²⁹ Dessa uppgifter är medvetna avsteg från designprinciperna som låg till grund för den senaste omorganisationen.

En återkommande synpunkt i våra intervjuer är att NSA:s roll är otydlig. Det är inte helt klart om NSA endast ska samordna eller om de också till viss del ska styra den operativa verksamheten. En del anser att chefen för NSA i praktiken har ersatt den operativa chefen, vilket också var en risk som Migrationsverket själva lyfte fram inför den senaste omorganisation-

²⁵ Migrationsverket (2019). *Arbetsordning för Migrationsverket 2019*.

²⁶ Enheterna är placerade på samma orter som migrationsdomstolarna med undantag för verksamheten i Boden.

²⁷ Migrationsverket (2019). *Årsredovisning 2018*.

²⁸ Migrationsverket (2018). *Utvecklad ledning och styrning vid Migrationsverket. Uppdragets slutrapport fas 2* (2018-05-30).

²⁹ Migrationsverket (2019). *Arbetsordning för Migrationsverket 2019*.

en.³⁰ Andra av våra intervjupersoner anser att omorganisationen har medfört en tydlig förändring och att NSA har en mer samordnande roll än den tidigare operativa ledningen. De anser exempelvis att NSA-chefen, efter samråd med regioncheferna, nu kan besluta om att flytta ärenden mellan regioner.

Intervjupersonerna uppfattar generellt att NSA består av verksamheter som saknar naturlig hemvist i någon annan del av myndigheten.

NSA leder forum för ökad operativ samordning

NSA leder tre forum för samordning och utbyte med den operativa verksamheten.

1. Råd för att samla frågor (NSA-rådet)

NSA-rådet består av alla chefer på högsta nivån inom den operativa verksamheten. Rådet ska hantera frågor av operativ karaktär och gemensamt hitta förslag på åtgärder. De frågor som kommer upp i rådet kan föras vidare till andra huvudkontorsfunktioner eller till ett råd för processutveckling som DUA leder.

De flesta regionchefer anser att NSA-rådet fungerar väl, men chefen för förvaret anser att frågor som rör förvarsverksamheten behandlas i liten utsträckning. Det har också visat sig att regioncheferna samordnat behöver kunna diskutera olika operativa frågor som inte ryms i NSA-rådet, till exempel lönefrågor. Cheferna i den operativa verksamheten har därför etablerat ett eget forum för den typen av frågor.

2. Möten för lägesanalys

Myndigheten håller möten för lägesanalys varannan vecka med representanter från den operativa verksamheten för att löpande analysera läget och identifiera eventuella risker som kan minska effektiviteten. Det kan till exempel handla om att antalet sökande från ett visst land eller inom ett visst ärendeslag plötsligt ökar.

³⁰ Migrationsverket (2018). *Utvecklad ledning och styrning vid Migrationsverket. Uppdragets slutrapport fas 2*. Bilaga E. Slutrapport: nationella samordningsavdelningen (2018-05-30).

3. Orienteringsmöten

Orienteringsmöten hålls varje vecka med samtliga chefer från den operativa verksamheten och avdelningscheferna på huvudkontoret. Det initierades 2015 då det fanns ett stort behov av att i realtid följa flöden och balanser. På mötena presenteras omvärldsinformation och den aktuella lägesbilden i den operativa verksamheten.

En del av våra intervjupersoner anser att orienteringsmötena fyller en viktig funktion, men andra anser att det inte längre är motiverat att hålla mötena med så täta intervall. Förändringarna i inflöde och volym är för små för att se skillnader från en vecka till en annan. Enligt den interna uppföljningen av forumstrukturen skulle andra forum kunna ta hand om det som behandlas på orienteringsmötena.³¹

En del av de chefer som vi har intervjuat tycker att forumen inte har bidragit till en ökad samordning vilket var det ursprungliga syftet. Vi uppfattar att det i första hand beror på att formen för mötena ännu inte har satt sig. Det är fortfarande otydligt vilken roll forumen spelar och hur de olika mötena hänger ihop. Cheferna som deltar i forumen anser också att det är otydliga gränsdragningar mellan de forum som NSA håller i och forumen för processutveckling som DUA ansvarar för.

Tidigare forum för samordning inom huvudkontoret

I arbetet med den nya organisationen fanns ett förslag om att inrätta en chef med personalansvar för huvudkontorets chefer, men förslaget blev inte färdigutrett. I stället etablerade myndighetsledningen ett forum för att samordna huvudkontorets avdelningar. Tanken var att stärka samordningen inom huvudkontoret, till exempel genom att gemensamt hantera remisser som berör huvudkontoret och samordna frågor till den operativa verksamheten. Forumet leddes av överdirektören och cheferna på huvudkontoret var deltagare.

Den genomgående uppfattningen i våra intervjuer är att forumet inte fungerade som tänkt. Gruppens uppdrag var diffust och deltagarna

³¹ Migrationsverket (2018). *Fokusuppföljning av den nya forumstrukturen* (2018-10-31).

lyckades inte hitta rätt nivå för de frågor som forumet skulle hantera. Myndighetsledningen har därför föreslagit att forumet ska avvecklas.

Under hösten 2019 har myndighetsstaben inlett ett arbete för att utveckla samordningen mellan region- och avdelningskanslierna genom ett så kallat kansliform. Syftet med kansliform är att stärka stödet till den operativa verksamheten genom att utveckla formerna för samordning mellan huvudkontorets kanslier. Kanslicheferna i den operativa verksamheten träffas redan regelbundet och kanslicheferna på huvudkontoret har i dagsläget genomfört fyra möten.

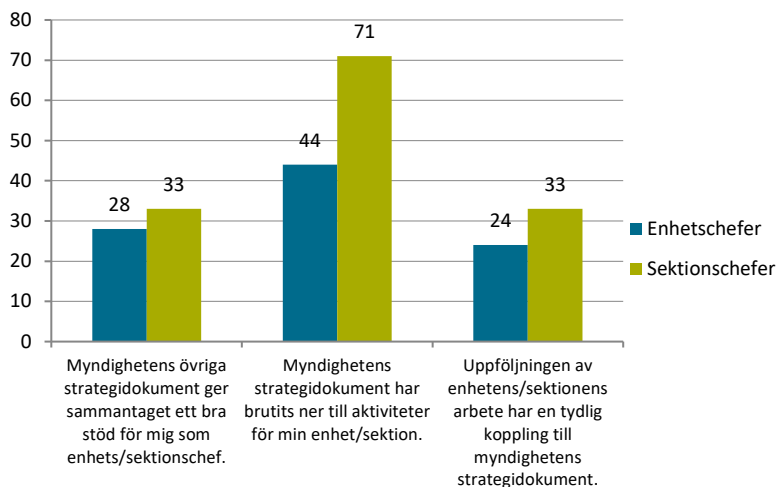
Tanken är att ett forum där kanslichefer eller expertfunktioner på huvudkontorets avdelningar träffas istället för region- och avdelningschefer ska ge bättre förutsättningar att samordna arbetet med de gemensamma frågorna.

2.3.4 Styrningen får inte fullt genomslag

De sektions- och enhetschefer som vi har intervjuat i regionerna ställer sig bakom tankarna med den senaste omorganisationen, men de anser att beslutsvägarna är oklara och att det saknas samordning på huvudkontoret. Detta bekräftas också i vår enkät till sektions- och enhetschefer i den operativa verksamheten. Endast en fjärdedel av cheferna uppger att det är tydligt från vilken del av huvudkontoret som information kommer, även om sektionscheferna är mer positiva än enhetscheferna.

Även chefernas enkätsvar om myndighetens strategidokument pekar på att styrningen inte får fullt genomslag (figur 2.1). Det är till exempel inte mer än var tredje chef som anser att strategidokumentet ger dem ett bra stöd.

Figur 2.1. Andel av sektions- och enhetscheferna som instämmer i olika påståenden om Migrationsverkets styrning och uppföljning, procent.



Kommentar: Figuren visar andelen som svarat 4 eller 5 på en skala mellan 1 (instämmer inte alls) och 5 (instämmer helt).

Källa: Statskontorets enkätundersökning till sektions- och enhetschefer i operativ verksamhet.

Enhetscheferna instämmer generellt sett i mindre grad än sektionscheferna i påståendena. Det visar att styrningen har svårare att få genomslag ju längre ut man kommer i organisationen.

2.3.5 Flera faktorer försvårar styrningen

Vi har utifrån våra intervjuer och vår enkät till chefer i den operativa verksamheten identifierat i huvudsak fyra faktorer som gör det svårare för att styrningen att få önskat genomslag.

Brister i planeringen och i konsekvensanalyser

Planeringen inom myndigheten är inte alltid långsiktig. Även om myndigheten vidtog en del åtgärder för att hantera ökningen av förlängningsärenden och medborgarskap anser flera intervjupersoner att myndigheten borde ha planerat för ökningen tidigare. Myndigheten fördelade till exempel inte om resurser för att hantera den ökade mängden medborgarskapsärenden. Men planeringsavdelningens nya årshjul för planerings- och uppföljningsprocessen har ändå förbättrat situationen.

Regioncheferna framhåller att planeringsförutsättningarna numera presenteras avsevärt tidigare än förut.

Enhetscheferna saknar mandat

För att styrningen ska få genomslag krävs att mandat och roller är tydliga för chefer på alla nivåer. Men det finns tecken på att chefsstrukturen är otydlig och ineffektiv. Det visar en intern rapport som bygger på en enkät till cheferna. Enhetschefer svarar i enkäten att de har sämre förutsättningar att utöva ledarskap än sektionschefer. De upplever att deras mandat inte är tillräckligt. Enhetscheferna anser att de inte har förutsättningar att driva förändringar eller planera för några månader framåt.³²

Bilden bekräftas av vår enkät. Av sektionscheferna anser 72 procent att de kan göra förändringar inom sektionen om något inte fungerar, medan endast 36 procent av enhetscheferna instämmer i motsvarande påstående.

Huvudkontorets uppföljningar skickar olika styrsignaler

Huvudkontorets avdelningar har olika fokus i sin uppföljning, vilket får till följd att det kommer olika styrsignaler till den operativa verksamheten. Det får flera konsekvenser för verksamheten:

- *Mångtydiga styrsignaler öppnar för egna tolkningar*

De olika styrsignalerna medför att det blir otydligt vad som är myndighetens övergripande prioritering. Det öppnar för egna tolkningar, enligt våra intervjupersoner inom den operativa verksamheten.

- *Produktionsresultat prioriteras framför processerlevnad*

Flera av våra intervjupersoner anser att det är svårt att tolka styrsignalerna som följer av de olika uppföljningarna. Men de flesta tolkar att myndighetsledningen främst efterfrågar att den operativa verksamheten ska leverera produktionsresultat. Det medför att planeringsavdelningens uppföljning uppfattas som överordnad och därmed mer styrande för verksamheten. En annan förklaring till det starkare inflytandet är att

³² Migrationsverket (2019). *Översyn av rollerna som sektions- och enhetschef samt teamledare. Nulägesbeskrivning*. Delrapport för uppdraget (2019-06-10).

planeringsavdelningens uppföljning ligger till grund för de resurser och uppdrag som kommer till den operativa verksamheten.

- *Uppföljningarna är resurskrävande*

Cheferna inom den operativa verksamheten upplever att huvudkontorets tre avdelningar begär in liknande eller samma uppgifter. Trots att avdelningarna följer upp liknande uppgifter sker insamlingen av statistik och annan uppföljningsdata inte samlat. Det medför merarbete för regionerna.

Förhållandevis snävt perspektiv när ärenden följs upp

De som vi har intervjuat kritiserar hur myndigheten följer upp produktivitet. Flera anser att det fortfarande är för stort fokus på så kallad ”pinnjakt” i uppföljningen, även om myndigheten har tagit några steg bort ifrån den riktningen. Flera av våra intervjupersoner anser att svårare ärenden riskerar att prioriteras ned när myndigheten följer upp utifrån antalet avklarade ärenden.

3 Huvudkontorets stöd till den operativa verksamheten

Migrationsverket centraliserade vid den senaste omorganisationen stödet till huvudkontoret för att säkerställa att myndigheten arbetar på ett enhetligt sätt. Vi konstaterar i vår förra rapport att stödfunktionerna efterhand hade utvecklat sin verksamhet och bättre funnit sin roll, men att det återstod problem. Vår enkät till sektions- och enhetschefer indikerar att stödet har förbättrats. 53 procent av cheferna anser att de får det stöd som de behöver, medan 18 procent inte instämmer. I detta kapitel analyserar vi närmare hur stödet från de olika funktionerna på huvudkontoret har utvecklats. Större delen av stödfunktionerna är placerade på huvudkontoret, medan en del är geografiskt placerade i regionerna.

Flera avdelningar inom huvudkontoret har till uppgift att styra, samordna och följa upp den operativa verksamheten, utöver de stödjande delarna. Dessa ansvarsområden behandlar vi i kapitel 2.

Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) behandlas i detta kapitel endast i samband med att vi redogör för det skriftliga stödet till beslutsfattare och handläggare. Avdelningens styrning och organisation behandlar vi i kapitel 4 och it-stödet för handläggning i kapitel 5.

3.1 Sammanfattande analys

3.1.1 Stödet till operativ verksamhet har förbättrats

Huvudkontorets stöd till den operativa verksamheten har förbättrats sedan vår förra rapport. Det gäller till exempel det rättsliga stödet och standarder och riktlinjer för beslutsfattare och handläggare. Men det nya intranätet har gjort det svårare att hitta de relevanta dokumenten.

3.1.2 Behov av att stödet utvecklas

Samtidigt som stödet från huvudkontoret i flera avseenden har förbättrats, upplever chefer i den operativa verksamheten att stödet behöver utvecklas och bättre anpassas till behoven i verksamheten. Exempelvis behöver förvaret ett mer anpassat stöd eftersom verksamheten på flera sätt skiljer sig från den övriga myndigheten. Ett annat exempel är att chefer och teamledare behöver stöd som avlastar dem i sina administrativa uppgifter. Delar av den operativa verksamheten behöver också mer controllerstöd.

3.1.3 Det är otydligt hur mycket geografiskt placerat stöd som kan förväntas

Modellen med att vissa av huvudkontorets stödfunktioner är geografiskt placerade i regionerna är uppskattad av våra intervjupersoner. Men det är inte klarlagt hur mycket personresurser som den operativa verksamheten i praktiken kan förvänta sig från huvudkontoret och det tar ibland lång tid innan vakanser tillsätts. Detta har lett till att chefer i den operativa verksamheten i vissa fall bygger upp egna stödfunktioner, vilket vi även såg i vår förra rapport.

3.2 Centralt stöd från huvudkontoret

Merparten av stödet ges av funktioner som fysiskt är placerade på huvudkontoret. Vi redogör här för de delar av stödet som våra intervjupersoner i den operativa verksamheten särskilt lyfter fram.

3.2.1 Stor efterfrågan på rättsligt stöd

Den del av rättsavdelningen som sysslar med rättsligt stöd är sedan den senaste omorganisationen i stort sett oförändrad. Intervjupersonerna inom regionerna är överlag nöjda med kvaliteten på stödet från avdelningen. Flera menar att stödet blivit bättre med tiden och att det numera är bättre anpassat till verksamhetens behov. Men det kan ta tid för de som arbetar med handläggning att få svar på frågor, eftersom efterfrågan på rättsligt stöd är fortsatt hög.

Företrädare för avdelningarna för förvar och förvaltningsprocess anser inte att de alltid får det rättsliga stöd som de behöver.

3.2.2 Handläggare stöd har blivit bättre, men svårt att hitta

Utöver det rättsliga stödet finns bland annat processbeskrivningar, standarder och riktlinjer från till exempel DUA. Vi ger här en samlad bild av det skriftliga stödet till beslutsfattare och handläggare.

Den bild vi får av intervjuerna är att det skriftliga stödet fungerar bättre än tidigare. Det är till exempel ingen av de intervjuade som längre tar upp de problem med många och alltför detaljerade standarder som vi beskriver i vår förra rapport. Generellt upplever våra intervjupersoner att det skriftliga stödet är bättre inom tillstånd än inom mottagning och asyl. Inom tillstånd uppdateras handböcker och riktlinjer någorlunda kontinuerligt. Myndigheten arbetar för närvarande med att systematisera tidigare stöd inom asylområdet.

Flera handläggare och beslutsfattare vittnar om att det är svårt att hitta de skriftliga stöden och att en del stöd inte uppdateras tillräckligt ofta. Det leder till att de i stället frågar sina kollegor. En risk är att de då inte alltid tar del av de senast uppdaterade underlagen. Det nya intranätet har enligt våra intervjuer också gjort det svårare för handläggare och beslutsfattare att hitta relevanta dokument, till exempel rättsliga ställningstaganden.

Myndighetsstaben arbetar för närvarande med att ta fram en ny struktur för styrande och stödjande dokument för att öka tydligheten och tillgängligheten.

3.2.3 Fokus på kompetensförsörjning för HR

HR-avdelningen ansvarar för det övergripande arbetet med personal- och arbetsgivarfrågor samt för myndighetens kompetensförsörjning. Vid tidpunkten för vår förra rapport hade antalet anställda som kräver särskilda utbildningsinsatser ökat. I dag präglas HR-arbetet i stället av att myndigheten har varit och fortfarande är i en nedskärningsfas.

En nyckelfråga enligt HR-avdelningen själva och personer i den operativa verksamheten är att kunna attrahera nya medarbetare och bättre ta hand om den personal som är kvar. HR-avdelningen ger olika typer av stöd till cheferna i dessa frågor. Men en hög personalomsättning har gjort att Migrationsverket har kompetensbrist i vissa delar av verksamheten. Före 2018 gjorde myndigheten inte några djupare analyser av vilka

kompetenser som fanns och vad de behövde ha kvar inför neddragningarna. Under 2018 och 2019 gjorde HR-avdelningen en analys som mynnade ut i den strategiska kompetensförsörjningsplanen.

En vanlig uppfattning hos våra intervjupersoner i den operativa verksamheten är att HR-avdelningen centralt inte fullt ut förstår deras verksamhet, även om det har blivit bättre den senaste tiden. Företrädare för HR-avdelningen uppger också att de satt igång ett arbete för att komma närmare de operativa avdelningarna.

3.2.4 Det är otydligt var boendefrågorna ska hanteras

Boendefrågor hanteras på flera ställen i myndigheten. De var tidigare samlade under den operativa chefen och delvis under avdelningen för verksamhetsstöd. Numera hanteras boendefrågor inom avdelningen för nationell samordning och verksamhetsstöd samt inom några regioner. Vi bedömer att det inte alltid är tydligt vart medarbetare på myndigheten eller leverantörer av bostäder ska vända sig inom myndigheten i boendefrågorna. Det har lett till att det ibland har kommit olika besked från olika delar av myndigheten.

3.3 Huvudkontorets geografiskt placerade stöd

Flera av huvudkontorets funktioner har personer placerade i den operativa verksamheten. Vi redogör här för det geografiskt placerade stödet från avdelningarna för HR-frågor, planering och kommunikation. Det förekommer att en person ger stöd åt både den operativa verksamheten och avdelningar inom huvudkontoret.

- **HR-avdelningen** hade fram till september 2019 cirka 7 heltids-resurser placerade i den operativa verksamheten. Därefter har avdelningen utökats till 12. De ska utgöra ett strategiskt och verksamhetsnära chefsstöd.
- **Planeringsavdelningen** har cirka 6 årsarbetare som ger controller-stöd till den operativa verksamheten, flera är placerade i den operativa verksamheten. De stödjer region- och avdelningschefer med ekonomiska prognoser, bemanningsprognoser och analyser av ekonomiska resultat.
- **Kommunikationsavdelningen** har kommunikatörer placerade i samtliga regioner. Kommunikatören tar tillsammans med regionledningen fram en årsplanering för kommunikation. Avdelningen har inga kommunikatörer placerade inom avdelningarna för förvar och förvaltningsprocess.

Modellen med geografiskt placerat stöd uppskattas av våra intervju-personer. Representanterna kan fungera som garant för att den centrala styrningen ska få genomslag samtidigt som huvudkontoret genom representanterna kommer närmare verksamheten. Våra intervju-personer anser också att stöden generellt sett håller god kvalitet, men de anser att omfattningen på stöden är för liten.

3.3.1 Vakanta tjänster påverkar stödet

Enligt våra intervju-personer saknar den operativa verksamheten riktlinjer för vilka personresurser respektive region eller avdelning ska få från huvudkontoret. När det uppstår vakanser kan det ta tid innan tjänsterna tillsätts igen. Representanter för flera regioner och avdelningar uppger att det ibland kan upp till ett år. Det har lett till att regioner och avdelningar i vissa fall har byggt upp eget stöd inom sina ekonomiska ramar.

Flera av cheferna i den operativa verksamheten uppger att HR-avdelningen och planeringsavdelningen lägger ut nationella uppdrag på de personer som ger stöd till den operativa verksamheten. Det leder till att stödet till de operativa verksamheterna i praktiken blir lägre.

3.3.2 Controllerstödet upplevs som underdimensionerat

Avdelningarna för förvar och förvaltningsprocess har under 2019 delat på en controller. Eftersom förvaret är myndighetens största avdelning får kontrollern inte mycket tid över till att stödja förvaltningsprocess.

Avdelningen för förvaltningsprocess har i stället löst det genom att personer i avdelningens stab får göra den ekonomiska planeringen. Företrädare för förvaltningsprocess bedömer att myndigheten därmed riskerar att inte fullt ut synkronisera den ekonomiska planeringen för hela myndigheten.

Företrädare för planeringsavdelningen uppger att förvaret från december kommer att få tillgång till en controller på heltid och en annan controller ska ge stöd till förvaltningsprocess.

3.4 Ytterligare behov av stöd

Den operativa verksamheten efterfrågar även stöd i andra delar än det som huvudkontoret i dag ger.

3.4.1 Behov av administrativt stöd

Myndighetens översyn av sina chefsroller visar att det saknas administrativt stöd för cheferna. Myndighetens nulägesanalys visar att enhetschefer och teamledare lägger mycket tid på administration. Teamledarna gör administrativa uppgifter för att avlasta beslutsfattare och handläggare. Såväl sektions- och enhetschefer som teamledare uppger att det saknas system för ekonomi- och personaladministration som skulle kunna avlasta cheferna.³³ Våra intervjuer bekräftar den bild som myndighetens översyn ger.

3.4.2 Förvaret har andra stödbehov

Företrädare för förvaret anser att det stöd de får från huvudkontoret är otillräckligt och inte helt ändamålsenligt. De upplever att huvudkontoret inte har tillräcklig kunskap om förvarsverksamheten. Det handlar bland annat om att stöd och system behöver anpassas till att förvaret

³³ Migrationsverket (2019). *Översyn av rollerna som sektions- och enhetschef samt teamledare. Nulägesbeskrivning*. Delrapport för uppdraget (2019-06-10).

- hanterar andra arbetsmiljö- och bemanningsfrågor än övriga myndigheten
- har fler incidenter i sin verksamhet
- har andra behov av stöd i säkerhetsfrågor än den övriga myndigheten.

Förvarsverksamheten har byggt upp ett eget stöd inom till exempel juridik, hälso- och sjukvård, lokaler och utbildningsadministration. Företrädare för myndighetsledningen anger att förvaret framöver tydligare ska integreras i myndighetens övergripande modell för styrning och stöd. En intern utredning har inletts med syftet att kartlägga förvarets behov av stöd.³⁴

³⁴ Migrationsverket. Protokoll 2019-10-28. *Generaldirektörens uppdrag om en närmare integrering av förvarsverksamheten och framtagande av förslag på genomförande av en framtida regionalisering av verksamheten*

4 Migrationsverkets utvecklingsarbete

I detta kapitel analyserar vi Migrationsverkets utvecklingsarbete. Vi fokuserar särskilt på Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) eftersom den ansvarar för myndighetens verksamhetsutveckling, i synnerhet styrningen av it- och processutvecklingen. Vi analyserar pilotstudien Asyl 360 närmare för att få en bättre bild av myndighetens utvecklingsinsatser. Studien syftar till att effektivisera en av Migrationsverkets huvudprocesser, asylprocessen. Arbetssättet som testades i Asyl 360 införs nu i regionerna som har asyl- och mottagningsverksamhet.

De avsnitt som behandlar DUA bygger på en underlagsrapport från en konsult med särskilt kompetens inom it-styrning och digitalisering av verksamheter. Konsulten har analyserat relevanta dokument och intervjuat personer på olika nivåer inom DUA.³⁵

4.1 Sammanfattande analys

4.1.1 Ett steg i rätt riktning att inrätta DUA

Vi bedömer att Migrationsverket genom att inrätta DUA har tagit ett steg mot att förbättra sin it-, process- och verksamhetsutveckling. Det underlättar att genomföra helhetslösningar som möter verksamhetens behov när dessa funktioner är sammanförda i en avdelning. Men för att realisera potentialen i den nya organisationen behöver myndigheten i högre grad etablera tvärgående arbetssätt mellan funktionerna. Samtidigt kan det ta ytterligare ett tag innan den nya organisationen och nya arbetssätt hinner sätta sig.

³⁵ Vergenta (2019). *Analys av Migrationsverkets digitaliserings- och utvecklingsarbete*. Studien genomfördes juni–september 2019.

4.1.2 Utvecklingsarbetet stärks av tvärfunktionella team

Vår analys visar att det arbete som har genomförts i tvärfunktionella team har förbättrat samarbetet såväl inom DUA som mellan DUA och den operativa verksamheten. Arbetssätten i dessa team har varit viktiga för att stärka förtroendet mellan olika delar av verksamheten, och skapa synergier. Vi bedömer att ett närmare samarbete är centralt för att utvecklingsarbetet ska kunna vara effektivt och ändamålsenligt för verksamheten.

4.1.3 Stärkt it-styrning, men vägledande mål saknas

Migrationsverket har på flera sätt stärkt styrningen av sina it-projekt så att den har blivit mer sammanhållen. Men vi konstaterar samtidigt att flera planerade projekt har försenats och att it-styrningen behöver utvecklas inom ett antal områden. Migrationsverket har inte tillräckligt tydliga mål eller någon tydlig inriktning för vad myndigheten ska åstadkomma med digitaliseringen. Det gäller både de strategiska målen och de konkreta effektmålen i DUA:s utvecklingsarbete.

4.1.4 Fortsatta brister i myndighetens it-system

De brister i Migrationsverkets it-system som vi beskriver i den förra rapporten finns till stora delar kvar, till exempel vad gäller gamla och nya system som överlappar varandra. Bristerna riskerar att hämma myndighetens utveckling och effektivisering av verksamheten. Problemen är till stor del ett arv från en tidigare svag it-styrning. Myndigheten har ännu inte tagit fram någon sammanhållen plan för hur problemen ska hanteras på längre sikt.

4.1.5 Utvecklingen av processer har delvis förbättrats

DUA har genomfört flera insatser för att bättre fånga in verksamhetens behov i utvecklingen av processer. Ett exempel är de gemensamma mötesforumen för processtyrning. Men styrningen av processerna försvåras av att forumen ännu inte fungerar effektivt. Det har tagit tid att sätta formen för mötena, definiera dess syfte och tydliggöra gränsdragningen mellan olika nivåer. Även regionernas olika arbetssätt försvårar styrningen av processerna.

4.1.6 Kortare ledtider genom att arbeta mer helhetsinriktat

Myndighetens pilotstudie Asyl 360 visar att det finns flera fördelar med att arbeta mer helhetsinriktat, det vill säga att medarbetare och chefer tar hänsyn till hela processens flöde. Det går till exempel att korta ledtiderna i processen utan att försämra kvaliteten. Arbetssätten ställer samtidigt krav på medarbetare och chefer att i det egna arbetet se till att hela processen fungerar effektivt.

4.2 Styrningen och organiseringen av DUA

Vi konstaterar i vår förra rapport att dåvarande kvalitetsavdelningen inte fick tillräckligt genomslag för sitt arbete med processutveckling. Vi föreslog då en omorganisering och att processutvecklingsarbetet skulle förläggas till huvudkontoret.

Den 1 april 2018 inrättade Migrationsverket DUA som en avdelning vid huvudkontoret. Syftet är att genom en sammanhållen processtyrning och gemensamma tjänster göra myndighetens verksamhet mer enhetlig. DUA ska vara ”motorn för att stärka effektiviseringen och digitaliseringen av verksamheten”.³⁶

4.2.1 Ett brett och långtgående uppdrag

DUA ansvarar för att driva Migrationsverkets process-, utvecklings- och it-verksamhet utifrån verksamhetsstrategin för myndigheten. Avdelningen tar fram myndighetens utvecklingsplan och samordnar myndighetens utveckling i gemensamma forum. Avdelningen leder även myndighetens förvaltningsobjekt.³⁷ De ansvarar dessutom för myndighetens utvecklings-

³⁶ Migrationsverket (2018). *Slutrapport och vägen framåt: från deluppdraget att inrätta digitaliserings- och utvecklingsavdelningen inom Migrationsverkets utvecklade ledning och styrning* (ULS-gruppen).

³⁷ Migrationsverket kopplar samman ledningen och styrningen av verksamhetskomponenter och it-komponenter i sju olika förvaltningsobjektet, dessa är asylstöd, tillståndsstöd, ledning och styrning, service, stöd, kommunikation och it-bas.

och förvaltningsportfölj samt tar fram projektplaner för projekten inom portföljen.

I arbetet ingår att stödja myndighetens processtyrning genom att ta fram, följa upp och förvalta mål och mätetal för processerna.³⁸

DUA ansvarar därmed till stora delar för att utveckla och förvalta myndighetens arbetssätt. Avdelningen påverkar därigenom direkt det dagliga arbetet i den operativa verksamheten.

4.2.2 Förbättring att föra samman utvecklingsarbetet

Den dåvarande it-sektionen, kvalitetsavdelningen, utvecklingsavdelningen och förvaltningsenheten³⁹ sammanfördes när myndigheten bildade DUA. En majoritet av våra intervjupersoner inom DUA anser att detta är en förbättring. Sammanslagningen har lett till att avståndet blivit mindre mellan de funktioner som ansvarar för olika delar av myndighetens utvecklingsarbete, det vill säga verksamhetsutveckling, processutveckling och it-utveckling. Det minskade avståndet ger bättre förutsättningar för att en mer enhetlig och effektiv utveckling av myndighetens verksamheter.

Avdelningen hade i december 2018 drygt 310 årsarbetare.⁴⁰ Den består sedan oktober 2019 av fyra sektioner med olika ansvarsområden och ett kansli (figur 4.1).⁴¹ Inom varje sektion finns ett antal enheter som är indelade efter verksamhetsområden.

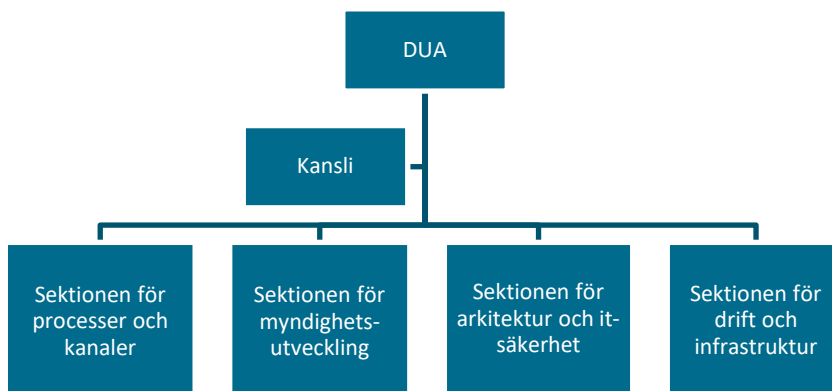
³⁸ Migrationsverket (2019). *Handläggningsordning* (DUA).

³⁹ Låg tidigare under Avdelningen för verksamhetsstöd.

⁴⁰ Uppgifter från Migrationsverkets HR-avdelning.

⁴¹ Tidigare bestod avdelningen av fem sektioner.

Figur 4.1. DUA:s organisationsstruktur.



Kommentar: Inom Sektionen för processer och kanaler finns merparten av den tidigare kvalitetsavdelningen, samt delar av tidigare utvecklingsavdelningen. Sektionen för myndighetsutveckling består av delar av den tidigare kvalitetsavdelningen och utvecklingsavdelningen men innehåller även en del nya funktioner. De två sista sektionerna består i huvudsak av den tidigare it-sektionen.

4.2.3 Avstånd mellan tidigare funktioner finns till viss del kvar

Flera enhetschefer och medarbetare på DUA pekar samtidigt på att det finns kvar ett visst stuprörsbeteende och revirtänk inom avdelningen, vilket gör det svårare att samarbeta och att utbyta information. Det beror till viss del på att DUA:s medarbetare har sammanförts från tidigare separata avdelningar och enheter (se kommentar i figur 4.1), men även att tvärgående arbetssätt inte har fått tillräckligt genomslag i den nya organisationen.

Avdelningen har tagit initiativ till tvärfunktionella team, till exempel i samband med pilotstudien Asyl 360 (se vidare avsnitt 4.5), Team Modig⁴² och under framtagandet av utvecklingsprocessen. Erfarenheterna är positiva hos såväl chefer som medarbetare inom DUA. Enligt flera intervjupersoner har dessa initiativ ökat samarbetet och effektiviteten i

⁴² Ett team inom medborgarskapsprocessen med representanter från olika delar av DUA och den operativa verksamheten.

utvecklingsarbetet. En del uppger att det ökade samarbetet även har bidragit till lösningar som är mer efterfrågade inom den operativa verksamheten. Men det finns också de som framhåller att arbetssätten och ledningen inom avdelningen behöver förändras, så att de stödjer de tvärfunktionella teamen och inte de nuvarande stuprören.

Roller och mandat är inte tillräckligt tydliga

DUA har en handläggningsordning som förtydligar vad varje sektion har för ansvar och mandat.⁴³ Det framgår dock av våra intervjuer att roller, ansvar och mandat inom avdelningen inte är tillräckligt tydliga. Flera intervjupersoner anser till exempel att det ännu inte är klart vad rollerna som processledare, utvecklingsledare och förvaltningsledare innebär och vad de förväntas göra.

I samband med att DUA startade beslutade ledningen för avdelningen om en beredningsordning som innebar att beslut centraliserades i högre grad än tidigare. Syftet var bland annat att stärka den strategiska styrningen av avdelningen och prioriteringen av utvecklingsprojekt. Flera av våra intervjupersoner anser att det nu är otydligt vilket mandat som medarbetare och chefer har.

4.3 Styrningen av it-utvecklingen

En viktig del av DUA:s uppdrag är att driva myndighetens utveckling med hjälp av it och digitalisering. Migrationsverket har i flera år fått uppdrag i regleringsbrev att öka sin produktivitet genom digitalisering, samt att rapportera effekterna av investeringar i digitalt verksamhetsstöd.⁴⁴ I förra rapporten konstaterar vi att det fanns brister i myndighetens it-system, som bland annat hindrade myndigheten att utveckla sina processer på ett effektivt sätt.

⁴³ Migrationsverket (2019). *Handläggningsordning (DUA)*.

⁴⁴ Se till exempel Migrationsverkets regleringsbrev för 2018.

4.3.1 Statskontorets utgångspunkter för effektiv it-styrning

Statskontoret har tagit fram vissa grundläggande principer för vad som präglar en effektiv it-styrning.⁴⁵ En viktig utgångspunkt är att it-styrningen bör ses som en del av verksamhetsstyrningen. Styrningen behöver utgå från myndigheternas övergripande mål och vara sammanhållen så att cheferna vet inom vilka ramar de ska styra.

Det finns samtidigt specifika drag inom it-styrningen som ställer särskilda krav (se rutan nedan).

- Utvecklingen och driften av it kräver stora investeringar, vilket förutsätter att myndigheten *analyserar risker* och har *rutiner för kostnadskontroll*. De höga investeringskostnaderna riskerar leda till att myndigheter inte byter ut system, även om de är inte är ändamålsenliga.
- It-utveckling kräver också en särskild expertis som verksamheten lätt kan bli beroende av. Det riskerar att leda till att styrningen i praktiken överläts åt denna expertis och inte blir tillräckligt behovsstyrd och verksamhetsanpassad.
- It-projekt tenderar att vara komplexa och svåra att överblicka, särskilt om det handlar om system som påverkar flera verksamheter och som måste kommunicera med andra system inom verksamheten. Det ställer krav på den strategiska styrningen av it-utvecklingen, till exempel att det finns en *modell för portföljstyrning* som ger ledningen en överblick och möjlighet att

⁴⁵ Principerna bygger på utredningar av Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och Riksrevisionen. Se bland annat DIGG (2019) *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*; Statskontoret (2016:25) *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*, s. 71–73; Statskontoret (2019:3) *Arbetsförmedlingens interna styrning*, s. 37–45.

prioritera, eller att det finns en *projektmodell* som tydliggör *roller och ansvar*.

För att hantera dessa utmaningar behöver myndigheter bland annat:

- *Göra en behovsanalys och nyttokalkyl*, det vill säga tydliggöra vilka behov som ska mötas och vilken nytta it-utvecklingen förväntas leda till. Det handlar bland annat om att ta fram tydligt utpekade effektmål för nyttorealisering.
- *Inventera befintlig kompetens* och hur de ska fylla eventuella luckor i kompetensen för att möta de krav som it-utvecklingen ställer.
- *Följa upp* om it-utvecklingen verkligen bidrar till att uppfylla verksamhetsmålen eller de effektmål som utvecklingen ska leda till.

4.3.2 Överlappande it-system för hantering av ärenden

Migrationsverket har sedan 2003 utvecklat ett antal handläggningssystem för olika slags ärenden, vilket har byggt upp en komplex systemmiljö.⁴⁶ Det beror bland annat på den tidigare organisationen där olika verksamhetsområden arbetade i olika system. Flera av de befintliga systemen utvecklades även för att ersätta tidigare system. Men myndigheten har inte förmått att dra utvecklingen av de nya systemen i mål. Det har lett till att systemen överlappar och att det finns komplexa beroenden mellan gamla och nya system. Det har i sin tur hindrat myndigheten från att avveckla gamla system.

⁴⁶ Systemet SKAPA utvecklades 2003 för asylärenden, följt av MEDOK och M2 för medborgarskapsärenden. Det senast utvecklade systemet är E3 som utvecklades 2012 och som bygger på ett mer processdrivet arbetssätt. Men E3 går inte att använda fullt ut med den databasarkitektur som gäller i myndighetens centrala databas, Centrala Utlänningsdatabasen (CUD), vilket innebär att de gamla systemen fortfarande används.

It-systemen hindrar en effektiv verksamhetsutveckling

Den komplexa systemmiljön får negativa konsekvenser för DUA:s styrning av it-utvecklingen, bland annat blir utvecklingsarbetet mer tids- och resurskrävande. Komplexiteten gör också systemen svåra att anpassa efter verksamhetens behov. Sammantaget försämrar detta myndighetens förutsättningar att utveckla nya respektive vidareutveckla de systemstöd och tjänster som beslutsfattare och handläggare efterfrågar.

Föråldrade it-system påverkar möjligheterna till utveckling. Det visar en studie av Riksrevisionen. De föråldrade systemen kräver mycket resurser, vilket minskar utrymmet att utveckla mer effektiva system.⁴⁷

Det är svårt för teknisk expertis utanför myndigheten att åtgärda Migrationsverkets komplexa systemmiljö eftersom systemen är egenutvecklade. Det blir därför särskilt viktigt att myndigheten framöver behåller eller dokumenterar den it-kompetens som finns på myndigheten.

4.3.3 Bättre förutsättningar för en effektiv it-styrning

Bristerna i it-systemen är en konsekvens av en svag och fragmenterad it-styrning under en längre tid. Vi konstaterar till exempel i vår förra rapport att flera avdelningar då hade ansvar för it-frågorna. Det blev då svårt att hålla samman styrningen och peka ut en tydlig inriktning för myndighetens it-utveckling.

Inrättandet av DUA har förbättrat förutsättningarna för en mer samordnad it-styrning. Möjligheterna att samordna och prioritera bland olika insatser är bättre nu när frågorna ligger under samma avdelning. Den nya ordningen stärker också kopplingen mellan it- och verksamhetsutveckling, vilket är ett steg mot en verksamhetsanpassad it-utveckling. Även förutsättningarna för processarbetet har förbättrats, där det är centralt med en utvecklad digital ärendehantering och it-system som stödjer processerna.

⁴⁷ Riksrevisionen (2019:28). *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, s. 56.

4.3.4 Flera initiativ för att stärka it-styrningen

Avdelningsledningen har utvecklat flera områden som enligt våra utgångspunkter är ett steg mot en effektivare it-styrning.⁴⁸ Här följer några exempel:

- Utvecklingsprojekten samlas och styrs via en utvecklingsportfölj, så kallad portföljstyrning. Utvecklingsportföljen ger ledningen en överblick över pågående och planerade projekt och är därmed ett beslutsunderlag för prioriteringar.⁴⁹ Det underlättar att de projekt som bäst svarar mot strategiska mål och aktuella prioritering får rätt förutsättningar. Tidigare var myndighetens styrning av projekten mer delegerad till olika verksamheter, vilket försvårade en strategisk styrning.
- För samtliga nya utvecklingsinsatser ska DUA ta fram mätbara effekt- och projektmål. Förstudier till projekten ska undersöka vilka nyttor som kan förväntas utifrån en nyttorealiseringsmodell.⁵⁰ Det gör det lättare att följa upp om it-utvecklingen har gett de avsedda effekterna och i vilken grad nyttorna har realiserats.
- Förutsättningarna för kostnadskontroll har förbättrats, bland annat genom att it-projekten ska ta fram projektplaner. Projektplanerna ska bland annat innehålla budget, tid- och resursplan, samt en riskanalys.

Vår analys visar samtidigt att det finns kvar problem i styrningen av it-utvecklingen. Vi beskriver problemen närmare i avsnitt 4.3.5–4.3.8.

4.3.5 Digitaliseringsarbetet saknar tydliga mål

Det är otydligt vad Migrationsverket på sikt vill åstadkomma med sin it-utveckling och med ökad digitalisering av verksamheten. Detta speglas

⁴⁸ Migrationsverket (2019). *Genomförandeplan 2019 för Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen*.

⁴⁹ Till exempel kan det underlätta att identifiera vilka projekt som behöver initieras, vilka som behöver förstärkning och vilka som bör skjutas upp eller avbrytas. Se DIGG (2019) *Myndigheters strategiska it-projekt, it-kostnader och mognad*, s. 53.

⁵⁰ Migrationsverket utgår från fyra kategorier av nyttor: kostnadsnyttor, frigjord arbetstid, kortare ledtider i processerna och ökad kvalitet.

bland annat av att myndigheten inte har tydligt utpekade, långsiktiga mål för digitaliseringen. Myndigheten har angett som vägledande princip att ”allt som är möjligt att digitalisera ska digitaliseras”.⁵¹ I ettårsplanerna anger myndigheten som mål att 80 procent av handläggningen ska vara automatiserad fram till 2023 samt att externa kontakter i högre grad ska ske genom digitala kanaler.⁵² Men dessa mål har inte brutits ned eller konkretiserats närmare.

Avsaknaden av tydliga mål leder till att det finns olika bilder inom DUA om vad digitalisering innebär. Våra intervjuer visar att det kan röra sig om allt från att skanna in papper och att automatisera processer till digitala robotar för att ersätta manuell hantering.

Avdelningens genomförandeplaner är snarare kopplade till olika aktiviteter än till vilka konkreta effekter och mål som aktiviteterna ska leda till.⁵³ Det framgår av våra intervjuer med flera chefer och medarbetare på DUA att det anses svårt att omsätta genomförandeplanen till en konkret vägledning för sitt arbete. Enligt företrädare från DUA har avdelningen nyligen tagit fram en ”målbildsarkitektur” som är tänkt att ge vägledning för hur digitalisering och automatisering ska genomföras på myndigheten.

4.3.6 Flera it-projekt har försenats

DUA driver utvecklingsprojekt för att öka digitaliseringen av verksamheten. För flera av projekten ska den digitala hanteringen av ärenden och handlägningsstöden utformas utifrån beskrivningarna av processerna. Detta för att öka förutsättningarna för ett enhetligt arbetssätt i myndigheten, samt öka produktiviteten. Det är än så länge främst genom pilotverksamheten Asyl 360 som det har förverkligats, där den digitala hanteringen av ärenden inom asylprocessen sker i ett och samma handläggningssystem (se vidare i avsnitt 4.5). Det pågår även liknande

⁵¹ Migrationsverket (2019). *Utvecklingsplan 2019–2023*.

⁵² Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av utvecklingsplanen, Ettårsplan 2019 – genomförande av kanalplanen*.

⁵³ Migrationsverket (2019). *Genomförandeplan 2019 för Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen*.

utvecklingsarbeten inom tillståndsprocessen (anknytningsärenden) och medborgarskapsärenden.

Av myndighetens årsredovisning för 2018 framgår att flera av de planerade utvecklingsprojekten med it-inslag antingen har bantats eller försenats. En orsak har varit att projekten saknar den kompetens som de behöver, bland annat specifika it-kompetenser. Det gäller till exempel utvecklingsinsatserna digitaliseringen av tillståndsprocessen och handläggningen inom ersättningshanteringen.⁵⁴ Företrädare för DUA anger att myndigheten sedan 2018 har minskat antalet projekt för att tillgänglig kompetens och kapacitet ska matcha antalet beslutade projekt.

4.3.7 Strukturen för hur it-projekt ska prioriteras har inte fått fäste

DUA hämtar in verksamhetens behov via forum på olika nivåer (se avsnitt 4.4.1) Det är också i forumen som prioriteringen av it-projekt ska ske, medan utvecklingsteamet inom DUA bestämmer i vilken ordning utvecklingen ska genomföras. Men vår analys visar att prioriteringen mellan projekt i praktiken ofta hamnar på utvecklingsteamet. Det beror bland annat på att den gemensamma koordineringen av resurser för förvaltningsobjekt och projektportföljen har ännu inte fått fäste, vilket leder till att teamet behöver göra prioriteringen av resurser. Därmed riskerar prioriteringen att inte utgå från ett helhetsperspektiv eller från identifierade utvecklingsbehov inom verksamheten.

4.3.8 Ingen sammanhållen plan för att åtgärda brister i it-systemen

Våra intervjuer såväl inom som utanför DUA ger en samlad bild av att Migrationsverket är väl medvetna om bristerna och komplexiteten i myndighetens ärendehanteringssystem. DUA anger i avdelningens genomförandeplan för 2019 att myndigheten ska börja konsolidera

⁵⁴ Migrationsverket (2019). *Årsredovisning 2018*, s. 37.

(sammanföra) myndighetens flora av ärendehanteringssystem.⁵⁵ Det finns också delplaner för att hantera vissa av bristerna framöver.

Men det finns ingen konkret, sammanhållen plan för hur bristerna i myndighetens många it-system ska åtgärdas på längre sikt, varken i form av en tidplan eller någon plan för teknisk konsolidering. I ett första steg handlar det om att kartlägga nuläget i systemmiljön (vilka system och vilka beroenden som finns) och sedan se över systemarkitekturen. Därefter behövs en plan för hur myndigheten på kortare och längre sikt kan hantera utmaningarna i systemmiljön.

4.4 Styrningen av process- och verksamhetsutvecklingen

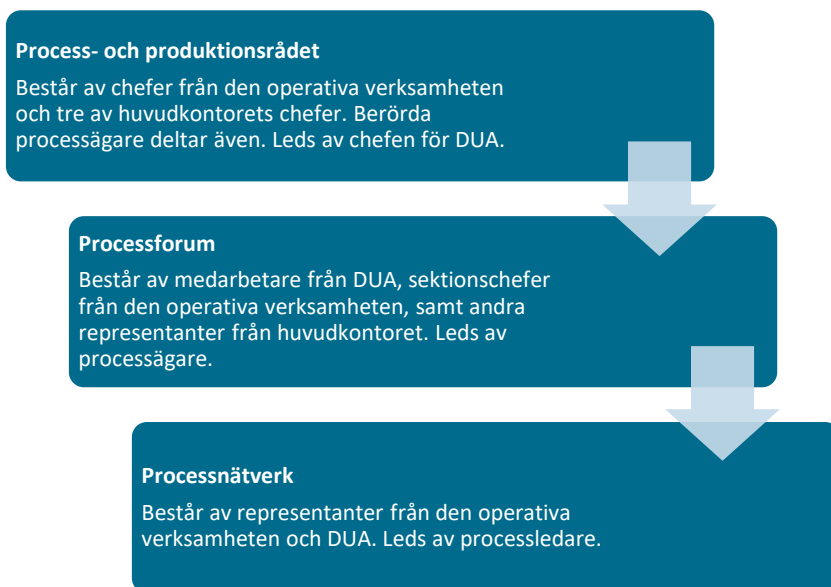
En tanke med att inrätta DUA var att skapa en organisation som fångar in verksamhetens behov. Därmed ska process- och verksamhetsutvecklingen kunna få bättre genomslag i den operativa verksamheten.

4.4.1 DUA leder olika forum för processutveckling

Processutvecklingen drivs inom avdelningen men också i samverkan med chefer och medarbetare från andra delar i myndigheten. Samverkan sker i tre forum på olika nivåer (figur 4.2). Syftet är att involvera hela myndigheten i processutvecklingen, från den strategiska till den operativa nivån.

⁵⁵ Migrationsverket (2019). *Genomförandeplan 2019 för Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen*.

Figur 4.2. Forumstruktur för processutveckling.



Process- och produktionsrådet (PoP-rådet) ska utveckla och följa upp myndighetens strategiska mål och effekter, inklusive målen för processerna. Det är ett rådgivande organ⁵⁶ vars främsta uppgift är att strategiskt prioritera utvecklingen av myndigheten, såväl processutveckling som annan utveckling. Under PoP-rådet finns *processforum* som är mötesforum för respektive process. Processansvariga sektionschefer från alla regioner deltar i forumet och ska rapportera om läget i processerna i sin sektion, samt föreslå eventuella förändringar. Huvudprocesserna är i sin tur indelade i delprocesser vars utveckling och förvaltning drivs i *processnätverk*. Här deltar verksamhetsexperten och andra experter från huvudkontoret.

4.4.2 Forumen är inte effektiva i sin nuvarande form

De flesta av våra intervjupersoner, såväl inom DUA som den operativa verksamheten, anser att de mötesforum som nu finns är ett steg mot att tydligare kunna koppla processutvecklingen till den operativa

⁵⁶ Beslut tas av chefen för DUA efter att beslutsunderlag avhandlas inom rådet.

verksamhetens behov. Men de anser även att forumen inte är tillräckligt effektiva i sin nuvarande form.

Otydliga uppdrag och mandat

Det är otydligt hur frågorna som diskuteras i de olika forumen hänger ihop med varandra på flera sätt:

- De deltagare i processnätverken som vi har intervjuat anser att det inte är klart hur frågor som lyfts till nästa nivå tas om hand.
- Flera chefer anger i vår enkät att det är problematiskt att processnätverken inte har ett tydligt mandat att föreslå eller besluta om förändringar i processerna.
- Enligt en intern uppföljning under hösten 2018 är det otydligt vilka frågor som ska hanteras och vad som är syftet med PoP-rådet.⁵⁷

Deltagare i de olika forumen lyfter fram flera utmaningar i våra intervjuer och vår enkät. Flera deltagare i PoP-rådet säger att det sällan finns utrymme för diskussion eftersom det är många som deltar i rådet. Ett annat exempel är processforum där deltagarna upplever att förslag om förändringar ofta lyfts till PoP-rådet, trots att processägaren har beslutsmandat. Det leder enligt dem till att forumen får en mer representativ karaktär och att detaljfrågor behandlas i PoP-rådet. Några sektionschefer anser också att forumen behöver knyta an mer till det som händer på underliggande nivå där delprocesserna utvecklas.

4.4.3 DUA arbetar mer verksamhetsanpassat

De flesta av våra intervjupersoner på DUA anser att samarbetet med regionerna har blivit bättre, bland annat genom det förberedande arbetet i processforum och processnätverken. Det finns en samstämmig bild av att DUA förmår att arbeta närmare verksamheten än den tidigare kvalitetsavdelningen. Vår analys visar också att det på myndigheten finns goda exempel på tvärfunktionellt arbete som fångar in behoven och förankrar processarbetet i verksamheten, till exempel Asyl 360.

⁵⁷ Migrationsverket (2018). *Fokusuppföljning av den nya forumstrukturen* (2018-10-31).

Men det har i våra intervjuer på DUA också framkommit exempel på utvecklingsinsatser som inte möter behoven eller inte korresponderar med arbetssätten i den operativa verksamheten. Denna bild bekräftas av våra intervjuer i den operativa verksamheten och i vår enkät till sektions- och enhetschefer (se vidare i kapitel 5).

Flera av våra intervjupersoner inom DUA ifrågasätter beslutet att placera processledare inom avdelningen. De menar att det försämrar processledarnas möjlighet att fånga upp verksamhetens behov, eftersom de inte arbetar är tillräckligt nära den operativa verksamheten. Det gör det också svårare att skapa legitimitet för processutvecklingen i verksamheten.

4.4.4 Olika arbetssätt försvårar processtyrningen

Enligt våra intervjupersoner på DUA är det fortfarande svårt att åstadkomma en enhetlig processefterlevnad i myndigheten. Det beror bland annat på att regionernas arbetssätt varierar och att regionerna i vissa fall har olika förutsättningar, till exempel vad gäller ärendevolymer.

Regionernas olika arbetssätt innebär att det istället för en motpart för processerna finns flera motparter för DUA:s processtyrning.

De myndighetsgemensamma lösningar som DUA levererar passar därmed i praktiken inte alltid de specifika arbetssätt som finns i regionerna. Det gäller såväl lösningar för process- och verksamhetsutveckling som utvecklingen av gemensamma it-lösningar. Risken är att de lösningar som inte anses tillräckligt verksamhetsanpassade endast blir delvis implementerade i regionerna, eller att lösningarna blir kompromisser för att kunna fungera med de olika arbetssätten.

Anpassningen till regionernas olika arbetssätt kan också vara tidskrävande. Det tog till exempel fem månader att enas om gemensamma öppettider för servicekontoren.

4.4.5 Arbete med nyttohemtagning kan öka incitamenten för processefterlevnad

För närvarande pågår initiativ för att få regionerna att följa processerna i högre utsträckning, bland annat genom ett nytt sätt att arbeta med nyttohemtagning, det vill säga realisera förväntade nyttor. Det innebär att DUA, planeringsavdelningen och regionerna ska komma överens om upp-

skattade nyttohemtagningar i förväg. Regionernas budgetar revideras sedan i paritet med nyttohemtagningen. Arbetssättet ska bland annat skapa incitament för regionerna att implementera processerna, men också för DUA att ta fram mål för nyttohemtagning som är förankrade i verksamheten.

4.5 Asyl 360 – pilotstudie för att effektivisera asylprocessen⁵⁸

Migrationsverket genomförde under 2018 pilotstudien Asyl 360 för att undersöka hur myndigheten kan effektivisera arbetet i asylprocessen.⁵⁹ Det handlar bland annat om att minska liggtiden och överlämningarna i ett ärende. Pilotstudien har även varit ett sätt att pröva hur väl digitaliseringen av hela asylprocessen fungerar. Sedan februari 2018 hanteras all information om asylärenden digitalt i ett ärendehanteringssystem.

Region Väst har varit värd för pilotstudien, men alla avdelningar och samtliga regioner med ansökningsfunktioner har varit involverade. Migrationsverket har beslutat att arbetssättet som togs fram i pilotstudien ska fortsätta att tillämpas i linjeverksamheten i region Väst. Arbetssättet håller även på att införas i de regioner som har asyl- och mottagningsverksamhet (Region Syd och Stockholm).

4.5.1 Flera positiva resultat av ett helhetsinriktat arbetssätt

Asyl 360 är en del av myndighetens strategiska inriktning Migration 360 som innebär att utgå från ett helhetsperspektiv i myndighetens arbete.⁶⁰ Det förutsätter att alla delar i verksamheten gemensamt och i samverkan utvecklar effektivare processer.

Arbetssättet har gett flera positiva resultat, till exempel:

⁵⁸ Avsnittet bygger på Migrationsverkets rapport *Erfarenheter från pilot Asyl 360* (2019), samt intervjuer med berörda chefer och medarbetare på Migrationsverket.

⁵⁹ Syftet är att ta emot personer som söker asyl, pröva ansökningar om skyddsstatusförklaring och uppehållstillstånd samt säkerställa att besluten genomförs.

⁶⁰ Migrationsverket (2019). *Verksamhetsstrategi 2019–2021*.

- *Ledtiderna för ärenden har kortats och går att påverka internt*

För cirka 70 procent av de nya ärenden som kom in kunde Migrationsverket fatta beslut inom 50 dagar. I de ärenden som översteg denna tid var cirka 40 procent orsakade av faktorer som verket själva råder över, till exempel id-hantering vid asylärenden.

- *Kvaliteten försämras inte i en tidsatt process*

Det finns inga tecken på att kvaliteten i ärendehandläggningen försämras av att arbeta i en tidsatt process.⁶¹ Det är snarare så att kvaliteten kan förbättras av en mer aktiv och sammanhållen handläggning.

- *Stärkt samarbete mellan huvudkontoret och regionen*

Arbets sättet kräver att olika avdelningar och verksamheter samverkar i realtid och identifierar problem tillsammans. En chef beskriver det som att berörda representanter från regionen och huvudkontoret samlades *innan* beslut om en förändring togs, i stället för den vanliga arbetsgången att DUA tar fram ett förslag till förändring som sedan skickas på remiss. Det har gett en ökad kunskap och bättre förståelse för varandras uppdrag.

- *Flera fördelar med digitaliseringen av asylprocessen*

Den digitala hanteringen har under hela processens gång skapat en mer enhetlig och rättssäker ärendehantering. Digitaliseringen av processen har även frigjort arbetstid som har lett till att mer resurser kan användas för till exempel handläggning, service och andra kvalitetshöjande åtgärder.

4.5.2 Förändrade roller för medarbetare och chefer

Arbets sättet inom Asyl 360 ställer samtidigt nya krav på medarbetare och chefer, till exempel:

- *Större ansvarstagande för medarbetarna*

⁶¹ Rättsavdelningen har tillsammans med DUA granskat 88 ärenden.

En tidsatt och flödesinriktad process, med riktvärden för ledtider, kräver att medarbetarna tar större ansvar för det egna arbetet. Samtidigt måste medarbetarna i större utsträckning se till helheten i processen.

- *Ledarskap i en tidsatt process*

Arbetsättet förutsätter även att cheferna tar ett större helhetsansvar för hela myndighetens resurser. Det innebär att de behöver bedöma hur de kan göra besparingar för hela verksamheten, snarare än enbart inom det egna ansvarsområdet. Arbetsättet kräver även att cheferna i högre grad planerar resurssättningen efter prognoser om antalet asylsökande.

5 Genomslag för den nya organisationen

I detta kapitel redogör vi för vilket genomslag den nya organisationen har fått för digitalisering av verksamheten, arbetet med processer och det tillitsbaserade ledarskapet i den operativa verksamheten. Samtliga av dessa utvecklingsområden och arbetssätt kan bidra till en mer ändamålsenlig verksamhet som i slutändan förbättrar myndighetens resultat. Vi analyserar därför översiktligt även myndighetens resultat. Vi avslutar med att redogöra för hur Migrationsverkets målgrupper uppfattar tillgängligheten och servicen när de har kontakt med myndigheten.

Möjligheterna till genomslag påverkas av frågor som vi behandlar i tidigare kapitel. Dessa frågor är den interna styrningen, stödet till verksamheten och myndighetens utvecklingsarbete.

5.1 Sammanfattande analys

5.1.1 It- och digitaliseringsutvecklingen går långsamt

Digitalisering är en nyckelfråga som kan effektivisera verksamheten. Men utvecklingen går förhållandevis långsamt, bland annat finns de problem kvar som har att göra med olika och överlappande it-system inom ärendehandläggningen, som vi beskriver i förra rapporten. Det beror bland annat på att myndighetsledningen inte har prioriterat att åtgärda bristerna i myndigheternas systemmiljö tillräckligt högt.

5.1.2 Ännu inte fullt genomslag av processtyrningen

Genomslaget för det processororienterade arbetssättet är bättre än för några år sedan. Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA) har kommit närmare den operativa verksamheten än den tidigare kvalitetsavdelningen. Men det finns fortfarande faktorer som hindrar att verksamheten fullt ut arbetar processororienterat. Till exempel medför andra styrsignaler att processarbetet nedprioriteras i den operativa verksamheten. Forumen för

processutveckling fungerar inte heller helt ändamålsenligt och bristande samordning mellan processerna har medfört onödiga efterfrågan på service. Dessutom är myndighetens it-system och system för uppföljning inte utformade så att de fullt ut stöder arbetssättet.

5.1.3 Ett arbete mot tillitsbaserat ledarskap har inletts

Migrationsverket ska gå mot ett mer tillitsbaserat förhållningssätt inom ledar- och medarbetarskap. Myndigheten har genomfört en del insatser, men det är förhållandevis långt kvar till förhållningssättet får genomslag i praktiken. Det kräver uthållighet och tydlig vägledning. Framför allt behöver chefer och medarbetare få stöd i att tolka och omsätta begreppet i verksamheten.

5.1.4 Ännu inte påtagliga effekter på resultaten

Den senaste omorganisationen har hittills inte gett några större effekter på myndighetens resultat även om utvecklingen går i rätt riktning inom flera områden. Handläggningstiderna har kortats och kostnadseffektiviteten har ökat inom asyl- och tillståndsprövningen. Utvecklingen beror till största del på faktorer som inte har med den nya organisationen att göra. Men vi kan också se att digitaliseringen när det gäller att handlägga vissa ärendeslag har ökat produktiviteten något. Men digitaliseringen av servicefunktionerna går för långsamt. Myndigheten har till exempel inte klarat av att hantera den stora efterfrågan på service från de sökande.

5.2 Genomslag för digitalisering

Digitalisering kan bidra till att effektivisera kärnverksamheten. Det handlar både om att effektivisera handläggningen och servicen till sökanden. Många intervjupersoner ser digitaliseringen som en nyckelfråga, både för att automatisera delar av handläggningen och för att förverkliga myndighetens ambition om att flytta fysiska möten till digitala lösningar.

5.2.1 Förhållandevis långsam utveckling

Det finns tecken på att utvecklingen går framåt. Andelen webbansökningar inom medborgarskap har till exempel ökat kraftigt sedan sökanden

erbjudits hjälp med att genomföra ansökan via webb.⁶² Ett annat exempel är det pilotprojekt med en digitaliserad asylprocess som myndigheten nu är i färd med att införa i flera regioner (se kapitel 4). Det pågår även ett antal utvecklingsprojekt för webbansökningar inom processområde tillstånd, till exempel har en ny webbansökan utvecklats för personer som ansöker om arbetstillstånd.

Men våra intervjuer ger en samstämmig bild av att digitaliseringen går förhållandevis långsamt. Utvecklingen av *Min sida* och självserviceautomater är exempel på projekt som skulle vara till nytta för verksamheten, men en återkommande synpunkt bland intervjupersoner i operativ verksamhet är att de upplever att huvudkontoret inte prioriterar dessa projekt. Enligt företrädare för DUA beror den långsamma utvecklingen i dessa projekt bland annat på brister i informationskvaliteten i den centrala utlänningsdatabasen (CUD).

5.2.2 It-systemen är inte användarvänliga

Migrationsverkets nuvarande it-system är inte användarvänliga. Migrationsverket har en komplex systemmiljö med gamla och nya it-system som överlappar och är beroende av varandra (se även kapitel 4). Det får till följd att beslutsfattare och handläggare i vissa fall behöver jobba i två eller flera system, vilket skapar merarbete.⁶³ I våra intervjuer beskrivs systemen också som svårnavigerade och uppfattas främst vara utformade för att följa upp och ta ut statistik, och inte utifrån att vara användarvänliga.⁶⁴

Den digitalisering som har skett har i vissa fall inneburit merarbete för medarbetarna eftersom de då behöver använda de digitala och manuella

⁶² Myndigheten erbjuder sedan februari 2019 sökanden hjälp med att genomföra en webbansökan om medborgarskap. Under första månaderna 2019 ökade andelen av dessa webbansökningar kraftigt. Andelen ärenden som avgörs i det digitala handläggningsstödet E3 är fortsatt högt (Migrationsverket *Tertialuppföljning 1 2019*).

⁶³ De handläggare som jobbar i flera system är främst de yrkesgrupper som arbetar med flera olika ärendeslag.

⁶⁴ I nyutveckling av systemen läggs det i de flesta fallen stor vikt vid användbarhet, enligt representanter för DUA.

systemen parallellt. Det har också gjorts tillägg till systemen som handläggare inte upplever skapar någon nytta för dem.

Ett problem som Migrationsverket inte själva råder över är att domstolarnas mål- och ärendehantering inte sker digitalt. För flera ärendeslag innebär det att samtliga dokument i ärendet måste skrivas ut när det ska lämnas över till domstol.⁶⁵ Enligt intervjupersonerna är det en tidsödande process. Regeringen har nyligen remitterat ett förslag som ska möjliggöra digital kommunikation i domstolsprocesser.⁶⁶ Det skulle kunna underlätta för Migrationsverket att hantera överklaganden.

5.3 Genomslag för processororienterat arbetssätt

Migrationsverket ska arbeta enligt ett processororienterat arbetssätt. Ett processororienterat arbetssätt handlar om att varje arbetsmoment tar hänsyn till helheten. Det finns tre övergripande huvudprocesser i den operativa verksamheten: asyl, tillstånd och service. Inom de respektive processområdena finns delprocesser. Därutöver finns det två ytterligare huvudprocesser: att återkalla tillstånd och att bli svensk medborgare.

5.3.1 Genomslaget har till viss del ökat

Genomslaget för det processororienterade arbetssättet har ökat jämfört med våra observationer i den förra rapporten. Flera av våra intervjupersoner anser att arbetet inom den operativa verksamheten utgår från processerna och att förståelsen för arbetssättet har ökat. Vår enkät till sektions- och enhetschefer i operativ verksamhet visar också att genomslaget för arbetssättet är relativt stort inom myndigheten: 76 procent uppger att deras enhet eller sektion arbetar processororienterat. Enkäten visar också att sektions- och enhetscheferna är positivt inställda till detta arbetssätt.

Men det är fortfarande en bit kvar innan det processororienterade arbetssättet har fått fullt genomslag. Regionerna följer fortfarande de processbeskrivande standarderna i varierande grad och det förekommer avsteg

⁶⁵ Det är inte alla ärenden som behöver hanteras på detta sätt. Sedan 2016 finns en säker mejllösning mellan myndigheterna för ett antal ärendeslag.

⁶⁶ Ds 2019:18. *Digital kommunikation i domstolsprocesser*.

från processerna utifrån andra prioriteringar. Processerna är inte heller tillräckligt samordnade sinsemellan.

5.3.2 Förutsättningarna för processarbetet har förbättrats med omorganisationen

Det är svårt att säkert uttala sig om i vilken utsträckning det ökade genomslaget beror på den senaste omorganisationen. Migrationsverket har sedan flera år tillbaka i varierad utsträckning arbetat processororienterat. Men vi bedömer att myndigheten har stärkt sina förutsättningar för att arbete processororienterat genom att inrätta DUA.

Enligt flera av våra intervjupersoner inom den operativa verksamheten har DUA kommit närmare den operativa verksamheten jämfört med den tidigare kvalitetsavdelningen. DUA samarbetar i större utsträckning med den operativa verksamheten i utvecklingsprojekt. Den forumstruktur som beslutades i samband med den senaste omorganisationen och som etablerades av DUA för att hålla samman arbetet med processerna har också ökat dialogen mellan den operativa verksamheten och DUA. De medarbetare som vi har intervjuat upplever också att standarderna har blivit bättre, vilket kan bero på att klyftan mellan DUA och den operativa verksamheten har minskat.

5.3.3 Flera faktorer som hindrar genomslaget kvarstår

Statskontorets förra rapport beskriver ett antal omständigheter som försvårade genomslaget för ett processororienterat arbetssätt. Vi kan notera att flera av dessa omständigheter finns kvar. Nedan beskriver vi de hinder för genomslaget som framgår av vår enkät till sektions- och enhetschefer och våra intervjuer med chefer och medarbetare inom den operativa verksamheten.

Dubbla styr signaler motverkar genomslag

Chefer och medarbetare inom den operativa verksamheten upplever att andra styr signaler motverkar det processororienterade arbetssättet. Chefer inom den operativa verksamheten uppfattar att huvudkontoret inte efterfrågar att verksamheten följer processtandarderna. I stället upplever de ett hårt tryck att leverera kortsiktiga produktionsresultat, vilket påverkar hur de prioriterar inom verksamheten.

Även myndighetens struktur för uppföljning bidrar till att det nedprioriteras att följa processerna, eftersom den operativa verksamheten främst följs upp på produktionsresultat och inte processefterlevnad.

Bristande samordning mellan processerna motverkar helhetssyn

Processarbete handlar om att organisera processerna utifrån en helhetssyn. Men vår granskning visar att det finns brister både i samordningen mellan processerna i den övergripande styrningen och i kulturen vid den konkreta handläggningen. Till exempel beaktas inte alltid hur beslut som fattas inom en process påverkar andra processområden.

De processforum som inrättades för att stärka processtyrningen har inte bidragit till att stärka samordningen mellan processerna. Varje process diskuteras separat i respektive forum utan någon samordning sinsemellan. Frågorna som diskuteras ligger dessutom ofta på en för detaljerad nivå. Överlämningen av ärenden sker inte heller alltid effektivt. Det förekommer till exempel att ett ärende som överlämnats skickas tillbaka. Det framgår av våra intervjuer att överlämningarna försvåras av att medarbetare är specialiserade och främst ser till sin egen del i processen.

It-systemet stödjer inte ett processorienterat arbetssätt

Migrationsverkets it-system hämmar arbetet med processer. De olika system som handläggare behöver navigera i under en och samma process försvårar överlämningen av ärenden och gör det svårt att överblicka hela ärendet. Det leder till längre ledtider för varje ärende.

DUA behöver bli bättre på att fånga upp verksamhetens behov

Även om DUA har kommit närmare verksamheten uppfattar många inom den operativa verksamheten att de som arbetar med att ta fram processerna saknar kunskap om den operativa verksamheten. De anser också att DUA behöver bli mer lyhörda gentemot den operativa verksamheten.

Bristande processuppföljning och oklara mandat försvårar

Den operativa verksamhetens arbete behöver följas upp för att se hur processerna fungerar för att verksamheterna ska kunna utvecklas och förbättras. Men arbetet med processuppföljning har inte kommit igång riktigt. För närvarande har myndigheten endast genomfört en uppföljning av asylprocessen.

Processerna följs även upp genom forumen för processerna. Men enligt våra intervjupersoner har forumen hittills inte fungerat helt ändamålsenligt (se även kapitel 4). De anser till exempel att forumen inte diskuterar rätt frågor. Ett annat hinder för processutvecklingen är att det är otydligt vilket mandat de underliggande processnätverken har när det gäller att föreslå och besluta om förändringar i processerna.⁶⁷

5.3.4 Liknande hinder inom andra myndigheter

Andra stora myndigheter möter liknande hinder som Migrationsverket. Statskontoret har till exempel sett att genomslaget för processtyrning inom Polismyndigheten hindrades av bristande samordning mellan processerna, otydligt implementeringsansvar, motstridiga styrsignaler och att uppföljningen inte stödde processtyrningen. Kärnverksamheten var inte heller tillräckligt involverad i arbetet med att utveckla processerna.⁶⁸

5.4 Genomslaget för tillitsbaserat ledarskap

Ledningen inom Migrationsverket ska enligt verksamhetsstrategin utvecklas mot ett tillitsbaserat förhållningssätt.⁶⁹ Syftet är att chefer och medarbetare ska ha handlingsutrymme att ta till vara kompetens, erfarenheter och engagemang.⁷⁰

Myndigheten har behandlat det tillitsbaserade förhållningssättet under sina nationella chefsdagar. Det finns även exempel på att frågan har behandlats på motsvarande regionala chefsdagar och att teamledare har varit på utbildningar som Tillitsdelegationen har arrangerat. Chefen för planeringsavdelningen har också i uppdrag att etablera en mer tillitsbaserad syn på hur myndigheten följer upp verksamheten.

⁶⁷ Enligt representanter för DUA har en standard för processnätverken som anger det gemensamma ansvaret tagits fram och förankrats.

⁶⁸ Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet*. Slutrapport.

⁶⁹ Migrationsverket (2019). *Verksamhetsstrategi 2019–2021*.

⁷⁰ Migrationsverket (2019). *Migrationsverkets definition av tillitsbaserad ledning och styrning* (chefsdagarna 21–22 januari 2019).

5.4.1 Chefer och medarbetare positiva, men ännu begränsat genomslag

Chefer och medarbetare är generellt sett positiva till att myndigheten strävar efter ett tillitsbaserat förhållningssätt. Några ser också tecken på att myndigheten rör sig mot ett sådant förhållningssätt. De anser till exempel att det inte längre fokuseras lika hårt på att räkna så kallade ”pinnar”. Men den sammantagna bilden från intervjuerna är att arbetet med det tillitsbaserade förhållningssättet ännu är i början och att det hittills har fått ett begränsat genomslag. Det är också oklart för många vad ett tillitsbaserat förhållningssätt innebär i praktiken. Det saknas till exempel en konkretisering av vad det förhållningssättet innebär i myndighetens styrdokument.

Även en intern rapport visar att förhållningssättet inte har fått särskilt mycket utrymme. Teamledarna anser till exempel att beslut fattas för långt från den kompetens som finns i kärnverksamheten.⁷¹

5.4.2 Myndighetens chefer behöver stöd i att tolka och anpassa begreppet

Vår enkätundersökning visar att drygt en tredjedel av sektions- och enhetscheferna i den operativa verksamheten tror att den senaste omorganisationen på längre sikt kommer att ge bättre förutsättningar för ett tillitsbaserat ledarskap. Vi har utifrån våra intervjuer, enkätsvaren från chefer i operativa verksamheten och vad som framkommer i den interna rapporten sammanställt synpunkterna om vad som krävs för att förhållningssättet i framtiden ska kunna präglade myndigheten.

- Migrationsverket behöver utveckla Tillitsdelegationens definitioner och närmare analysera vad begreppet innebär för myndigheten.
- Sektions- och enhetschefer behöver få tydligare vägledning i hur begreppet ska tolkas i praktiken.
- Sektions- och enhetschefer behöver ökat utrymme och mandat att prioritera ett närvarande ledarskap, som är en förutsättning för ett mer tillitsbaserat förhållningssätt.

⁷¹ Migrationsverket (2019). *Översyn av rollerna som sektions- och enhetschef samt teamledare. Nulägesbeskrivning*. Delrapport för uppdraget (2019-06-10).

- Den interna uppföljningen bör fokusera mindre på produktionsmål.
- Ledningen bör vara beredd på att det tar tid att gå från en detaljinriktad kultur till ett arbetssätt där chefer och medarbetare tar större eget ansvar.

5.4.3 Det krävs uthållighet och tydlig vägledning

En tillitsbaserad styrning ska ge tydliga uppgifter samtidigt som den ger handlingsutrymme.⁷² Chefer och medarbetare behöver vägledning i vad det innebär i praktiken. Arbetet behöver också vara uthålligt. Det visar erfarenheter från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen genomför sedan 2014 ett brett och långsiktigt förändringsarbete där grunden är en tillitsbaserad ledningsfilosofi. Statskontorets utvärderingar visar att ledningsfilosofin har lett till minskad detaljstyrning och ökat handlingsutrymme för medarbetarna. Arbetsförmedlarna uppskattar filosofin och chefer beskriver att kulturen har blivit öppnare.

Men förändringsarbetet medförde också flera utmaningar. Varken chefer eller medarbetare fick i början tillräcklig vägledning att tolka vad begreppet innebär i praktiken. Det ledde till att cheferna ibland lämnade över ett för stort ansvar till medarbetarna och inte alltid hjälpte dem att prioritera mellan uppgifterna. Vi såg också att it-verksamheten snabbare än övriga ställde om till ett arbetssätt där medarbetarna tog ett större eget ansvar. Det innebar risker för att den övriga verksamheten inte hade tillräcklig förmåga att ta emot it-tjänsterna.⁷³

5.5 Genomslag för myndighetens resultat

Om den nya organisationen är ändamålsenligt utformad bör den i förlängningen ge effekter på myndighetens resultat, som effektivare

⁷² Se till exempel Statskontoret (2016:26) *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

⁷³ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag* och Statskontoret (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

handläggningsprocesser och ökad rättslig kvalitet. Men det kan ta tid för förändringar att få fullt genomslag. Det är också svårt att direkt koppla resultaten till den senaste omorganisationen eftersom även andra faktorer kan spela in. Den genomförda omställningen med nedskärning av personal har till exempel påverkat hanteringen i alla ärendeslag.⁷⁴

5.5.1 Kortare handläggningstider när nya ärenden prioriteras

Den genomsnittliga handläggningstiden minskade från 507 dagar under 2018 till 287 dagar under den första och andra tertiet 2019.⁷⁵ Handläggningstiderna har framför allt minskat inom asyl- och tillståndsärenden, samtidigt som tiderna har ökat inom medborgarskap sedan 2017.⁷⁶ En förklaring till den kortare handläggningstiden för asylärenden kan vara att arbetssättet som utvecklades i pilotstudien Asyl 360 har börjat tillämpas inom delar av verksamheten.

En annan orsak till minskningen är att Migrationsverket har prioriterat nya ärenden. Den genomsnittliga åldern på de öppna ärendena inom asyl och tillstånd är oförändrad jämfört med tidigare år.⁷⁷ För samtliga öppna ärenden uppgår den genomsnittliga åldern till 313 dagar. Enligt Migrationsverket indikerar utvecklingen att verksamheten inte riktigt förmår att både arbeta med nya och äldre ärenden.

Under 2018 ökade den genomsnittliga vistelsetiden med nära 200 dagar jämfört med 2017. Vistelsetiden mäts utifrån antalet dagar i mottagnings-systemet. En orsak var att äldre asylärenden avgjordes i högre utsträckning under 2018. Under första och andra tertialen 2019 kortades vistelsetiderna något, vilket kan förklaras av att handläggningen i högre grad påbörjas direkt i anslutning till ansökan som en följd av arbetssättet i Asyl 360.⁷⁸

⁷⁴ Migrationsverket (2019). *Årsredovisning 2018*. s. 14.

⁷⁵ Uppgift från Migrationsverket i samband med faktagranskning av rapporten.

⁷⁶ Migrationsverket (2019). *Tertialuppföljning 2 2019*.

⁷⁷ Migrationsverket (2019). *Tertialuppföljning 2 2019*.

⁷⁸ Migrationsverket (2019). *Tertialuppföljning 1 2019*.

5.5.2 Ingen högre kostnadseffektivitet

Inom asyl- och tillståndsprövningen ökade produktiviteten 2018 jämfört med året innan, medan den minskade inom mottagning och medborgarskap. Men produktiviteten har ändå minskat inom samtliga dessa områden jämfört med 2016. Enligt Migrationsverket har den höga personalomsättningen i samband med omställningen hämmat produktiviteten. Däremot bedömer myndigheten att digitaliseringen av handlägningsprocesser inom asyl och tillstånd har ökat kostnadseffektiviteten.⁷⁹

Under andra tertialen 2019 har arbetsproduktiviteten förbättrats och kostnaderna för ärendena har minskat inom asylprövningen. Det kan bland annat förklaras av att personalomsättningen har minskat, ökad digitalisering, lägre balans av äldre ärenden samt att äldre ärenden blir färdiga i relativt låg takt. Arbetsproduktiviteten har även förbättrats inom tillstånd och medborgarskap under den här senaste tiden, men inte lika påtagligt.⁸⁰

5.5.3 Service och tillgänglighet har försämrats

Vi konstaterar i vår förra rapport att omorganisationen 2015 gjorde det enklare för sökande att komma i kontakt med Migrationsverket. Myndigheten hade som en del av sitt utvecklingsarbete prioriterat att utveckla servicecenter och en digitaliserad ansökningsprocess.

De flesta av Migrationsverkets serviceindikatorer visar på att service och tillgänglighet har försämrats under 2018. Tillgängligheten via telefon och e-post har försämrats, även om flera av servicemålen skärptes 2018 och därför inte är helt jämförbara med tidigare år.⁸¹ Kapaciteten att möta efterfrågan på service har fortsatt att vara låg under 2019. Men förmågan att ta emot samtal och besvara e-post förbättrades något under de första månaderna, som en följd av mer resurser och insatser för att höja de anställdas kompetens. Myndigheten har bland annat fortfarande långa

⁷⁹ Migrationsverket (2019.) *Årsredovisning 2018*.

⁸⁰ Migrationsverket (2019.) *Tertialuppföljning 2 2019*.

⁸¹ Migrationsverket (2019.) *Årsredovisning 2018*.

svarstider för telefon och e-post och begränsade öppettider för spontanbesök vid myndighetens servicecenter.⁸²

En stor del av efterfrågan från sökande beror på bristande kommunikation från myndigheten, långa handläggningstider och att det är svårt att komma i kontakt med den enhet som handlägger ett visst ärende.⁸³ Det kan leda till en ond cirkel där de långa handläggningstiderna och den bristande informationen leder till att de sökande frågar efter mer service, vilket i sin tur tar resurser i anspråk, vilket riskerar att ytterligare förlänga handläggningstiderna. Ökande ärendebalanser i medborgarskapsärenden har till exempel lett till en fortsatt hög efterfrågan på att ta kontakt med myndigheten vid kontaktcentren. Detta visar på bristande samordning mellan processerna.⁸⁴

5.5.4 Kvaliteten i handläggningen har förbättrats

Vår förra rapport visar att förutsättningarna för en god kvalitet inte hade förbättrats efter regionaliseringen. I vissa avseenden hade förutsättningarna försämrats på grund av att det rättsliga stödet försvagats.

Migrationsverkets nationella kvalitetsuppföljning visar att den rättsliga kvaliteten i asylärenden har förbättrats under de senaste tre åren. Under 2018 hade 90 procent av de granskade ärendena bedömts korrekt, jämfört med 84 procent under 2016. För skyddsstatus har ärenden med rätt bedömd status ökat från 71 procent 2016 till 93 procent 2018.⁸⁵ Resultaten för ekonomiskt bistånd är visserligen lägre, 48 procent av ärendena har fått en korrekt utgång. Men när det gäller dessa ärenden kan vi inte analysera utvecklingen över tid.

⁸² Migrationsverket (2019). *Tertialuppföljning 1 och 2 2019*.

⁸³ Migrationsverket (2019.) *Årsredovisning 2018*.

⁸⁴ Serviceprocessen som tidigare var en egen process är sedan september 2019 integrerad i tillstånds- och asylprocesserna. Enligt DUA är syftet med förändringen att serviceområdet ska upplevas som en naturlig del i de båda huvudprocesserna.

⁸⁵ Migrationsverket (2019). *Årsredovisning 2018*.

5.6 Konsekvenser för samverkanspartner

Migrationsverket samverkar med en rad aktörer. Den senaste omorganisationen verkar inte ha påverkat samverkan i någon större utsträckning.

5.6.1 Kontakterna fungerar överlag väl

De flesta av Migrationsverkets samverkanspartner, däribland Polismyndigheten, Kriminalvården, Röda korset och Asylrättscentrum, anser att deras dialog med Migrationsverket fungerar väl.

Men de boendeleverantörer och offentliga biträden som vi har varit i kontakt med upplever att det ibland tar lång tid att få svar på olika frågor och att utbetalningar från myndigheten dröjer. Boendeleverantörerna anser också att det är svårt att få samstämmiga besked i olika frågor. De uppfattar att det saknas koordinering inom myndigheten och att de därför behöver kontakta flera funktioner för att få fullständiga svar. Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) anser att ansvarsfördelningen mellan olika centrala enheter och regionala mottagningsenheter försvårar samarbetet, men anser samtidigt att dialogen på senare tid har blivit bättre i bosättningsärenden.

5.6.2 Bättre dialog centralt men sämre regionalt

Några aktörer, till exempel Kriminalvården och Asylrättscentrum, anser att dialogen med myndigheten har blivit bättre under de senaste åren. Det gäller i synnerhet kontakterna på central nivå där det numera har utvecklats en mer formaliserad samverkan.

Polismyndigheten anser att kontakten på regional nivå har försämrats något. Polismyndigheten upplever till exempel att Migrationsverkets representanter i de regionala samverkansmötena ibland inte har tillräcklig kunskap om sin verksamhet.

SKL vittnar om att kommuner har det svårt att på lokal nivå hitta kontaktvägar in till Migrationsverket i konkreta ärenden eller frågor som de regionala experterna inte kan hantera. Även Röda korset, Asylrättscentrum och Polismyndigheten anser att det är svårt att hitta rätt kontaktväg, framför allt i frågor om enskilda ärenden.

6 Fördelning av resurser

I detta avsnitt fokuserar vi på effektiv resursanvändning. Vi redogör först för Migrationsverkets samlade resurser och hur resurserna fördelas inom myndigheten. Därefter redovisar vi vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att stärka den operativa förmågan och som i förlängningen kan leda till att resurserna används mer effektivt. Avslutningsvis redogör vi för några faktorer som vi bedömer kan försvåra för myndigheten att använda resurserna flexibelt och effektivt.

6.1 Sammanfattande analys

6.1.1 Omställningen har främst påverkat regionerna

Arbetet med att ställa om verksamheten har än så länge främst påverkat verksamheten i regionerna. Mellan 2017 och 2018 minskade antalet anställda i den operativa verksamheten med 25 procent. Enligt våra intervjuer och vår enkätundersökning till sektions- och enhetschefer har principerna för neddragningarna varit otydliga.

6.1.2 Huvudkontorets andel av verksamheten har ökat

Huvudkontorets andel av totala verksamheten har ökat mellan 2016 och 2018, även om vi inte räknar med de personalresurser på huvudkontoret som arbetar operativt. Men jämfört med andra handläggande myndigheter är storleken på Migrationsverkets stödverksamhet förhållandevis låg.

6.1.3 Ingen strategi för resursoptimering

Vid den senaste omorganisationen 2018 avvecklade Migrationsverket de funktioner som var kopplade till den operativa chefen. I och med att nivån med operativ chef togs bort blev en del av dessa funktioner överflödiga. Men vår analys visar att många av de medarbetare som tidigare arbetade med stöd och uppföljning under den operativa chefen har placerats på andra delar av myndigheten. Myndigheten har inte haft någon strategi eller

plan för att stärka den operativa förmågan eller för att använda sina resurser effektivare i samband med omorganisationen.

6.1.4 Flera hinder för att använda resurserna effektivt

Det finns flera faktorer som hindrar Migrationsverket från att använda sina resurser så effektivt som möjligt. Bland annat kan regionerna bli mer flexibla i att omfördela ärenden mellan sig. Personal i den operativa verksamheten förväntas också lägga tid i utvecklingsarbetet samtidigt som arbetsbelastningen i regionerna är hög. Det finns också exempel på att mer välbetalda funktioner som beslutsfattare och teamledare får ägna sig åt administrativa uppgifter, eftersom assistenter och administratörer fick lämna myndigheten under omställningen.

6.2 Utgångspunkter för omställningsarbetet

Migrationsverket har under de senaste två åren genomgått stora förändringar. Myndigheten växte kraftigt i samband med flyktingsituationen under 2015. Men i takt med att antalet sökande har sjunkit påbörjade myndigheten under 2017 ett omställningsarbete för att minska verksamheten.

Det minskade inflödet av antalet sökande har lett till att myndigheten har fått lägre förvaltningsanslag. Det innebär att myndigheten behöver spara. Under 2019 planerar myndigheten att spara 100 miljoner kronor, varav 70 miljoner kronor i den operativa verksamheten.⁸⁶ För 2020 beräknar myndigheten att den ekonomiska ramen kommer att minska med 13 procent jämfört med 2019.⁸⁷

Inför det nya ekonomiska läget har planeringsavdelningen löpande under året fört dialog med regioner och avdelningar för att analysera verksamhetens resultat och planering inför nästkommande år. Myndighetsledningen har även under året analyserat vilka prioriteringar myndigheten behöver göra för att öka effektiviteten samtidigt som besparingarna ska genomföras.

⁸⁶ Migrationsverket (2019). *Planeringsförutsättningar för 2020–2022*. (2019-04-04).

⁸⁷ Migrationsverket (2019). *Planeringsförutsättningar för 2020–2022*. (2019-04-04).

Analysen visar bland annat att det finns omotiverade skillnader i regionernas resultat och att produktiviteten inte har ökat som planerat. Dialogerna visar också att asylprövningsverksamheten skjuter ärendebalansen framför sig. De handlägger en för liten andel av de äldre ärendena. Myndigheten har initierat en intern översyn som ska analysera vilka faktorer som påverkar produktiviteten inom asyl och tillståndsverksamheten. Bakgrunden till uppdraget är bland annat att produktiviteten skiljer sig åt mellan regionerna.⁸⁸

Planeringsavdelningen anser också att de tidigare föreslagna neddragningarna på huvudkontoret är förenade med vissa risker och att minskningen därför inte kan bli så stor som tidigare planerat.⁸⁹ Det gäller bland annat Rättsavdelningen som inte kommer att omfattas av så stora besparingar som var tänkt från början.⁹⁰

6.3 Fördelning mellan operativ verksamhet och stöd

Vi redogör i detta avsnitt för hur fördelningen av personalresurserna mellan den operativa verksamheten och stödfunktionerna har utvecklats sedan vår förra rapport. I analysen definierar vi all verksamhet som i huvudsak är operativ som ”operativ verksamhet”, oavsett om den hör till huvudkontoret eller regionerna. Men som ett alternativ redovisar vi även hur fördelningen skulle bli om all verksamhet inom huvudkontoret räknas som stödfunktioner.

Den senaste omorganisationen förändrade resursfördelningen mellan den operativa verksamheten och huvudkontoret. Det gäller främst att funktionen operativ chef och dess stabs- och stödfunktioner avvecklades. Före omorganisationen utgjorde dessa funktioner knappt 400 medarbetare.⁹¹

⁸⁸ Migrationsverket (2019). *Generaldirektörens uppdrag om att identifiera produktivitetshöjande faktorer inom asyl- och tillståndsprövningen och föreslå åtgärder*.

⁸⁹ Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022*. (2019-06-20).

⁹⁰ Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022*. (2019-10-04).

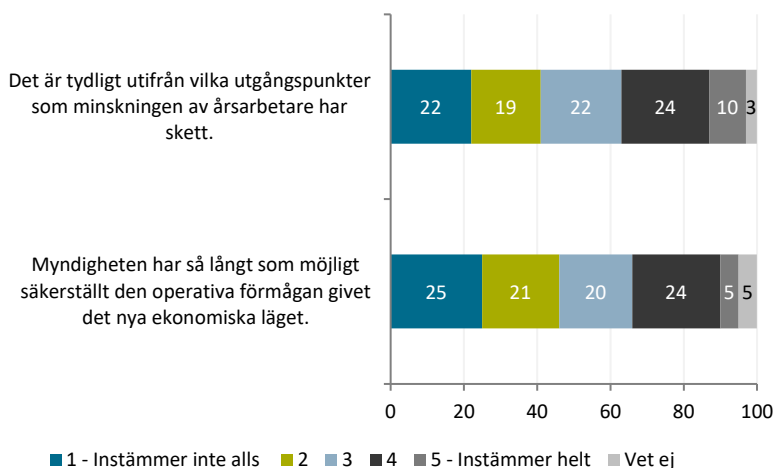
⁹¹ Uppgifter från Migrationsverkets HR-avdelning.

Verksamheten hade en del operativa uppgifter, men var också en stöd- och stabsfunktion till den operativa verksamheten. En del av verksamheten flyttades till regionerna men flera funktioner placerades på Nationella samordningsavdelningen (NSA) vid huvudkontoret, bland annat operativa delar som myndighetens kontaktcenter och boendesektionen.

6.3.1 Otydliga principer för omställningsarbetet

Vår enkät visar att över 40 procent av sektions- och enhetscheferna i den operativa verksamheten anser att utgångspunkterna för att minska antalet årsarbetare har varit otydliga. Drygt 45 procent av cheferna instämmer i låg grad i att myndigheten har säkerställt den operativa förmågan givet det nya ekonomiska läget (figur 6.1).

Figur 6.1. Andel (procent) av sektions- och enhetscheferna som instämmer i olika påståenden om Migrationsverkets omställningsarbete.



Källa: Statskontorets enkät till sektions- och enhetschefer i den operativa verksamheten.

6.3.2 Regionerna har hittills berörts mest

År 2016 var antalet anställda som högst med drygt 7 200 årsarbetskrafter.⁹² Året efter började myndigheten ställa om verksamheten och

⁹² Uppgifter från Migrationsverket.

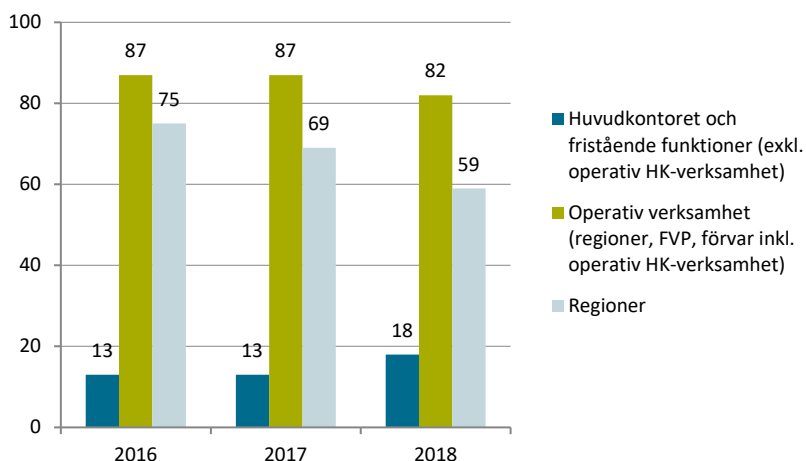
minska antalet anställda. Hittills har nedtrappningen framför allt berört regionerna.

Mellan 2017 och 2018 minskade antalet årsarbetare i den operativa verksamheten med 25 procent medan huvudkontoret minskade med 14 procent.⁹³ Stödverksamheten på huvudkontoret har alltså hittills inte minskat i lika stor utsträckning som den operativa verksamheten.

6.3.3 Andelen anställda på huvudkontoret har inte minskat

Huvudkontorets andel av de samlade personalresurserna har ökat mellan 2016 och 2018 (figur 6.2). Det gäller oavsett hur vi klassificerar de som arbetar med operativ verksamhet på huvudkontoret.

Figur 6.2. Fördelning av årsarbetare beräknat för december 2016–2018, procent.



Kommentar: De årsarbetare på NSA som i huvudsak arbetar operativt räknas in i operativ verksamhet (2018). Detsamma gäller för årsarbetare under operativ chef (2016 och 2017). Årsarbetare vid Fonderna är exkluderade ur beräkningen eftersom personalkostnaden inte finansieras av förvaltningsanslaget.

⁹³ Minskning av antalet årsarbetare i den operativa verksamheten 2017–2018: -1 422. Minskning av antalet årsarbetare på huvudkontoret 2017–2018: -184.

Källa: Migrationsverket. Siffrorna är bearbetade av Statskontoret.

När vi räknar enligt vår definition var 18 procent av myndighetens anställda 2018 placerade på huvudkontoret och de fristående funktionerna (Figur 6.2). Det motsvarar cirka 965 årsarbetare. År 2017 hade huvudkontoret 925 årsarbetare och utgjorde då en lägre andel av myndigheten (13 procent).

Regionernas andel har minskat mellan 2016 och 2018. År 2018 var 59 procent av årsarbetarna anställda i en region, medan motsvarande andel för 2016 var 75 procent. Den operativa verksamheten har minskat även när vi räknar med förvarsverksamheten och förvaltningsprocess, men minskningen blir då inte lika stor. Båda dessa verksamheter har ökat under tidsperioden. Förvarsverksamheten har till exempel ökat med nästan 40 procent mellan 2017 och 2018.⁹⁴

Om vi istället definierar all verksamhet vid huvudkontoret som stödfunktioner blir andelen högre. År 2018 var 21 procent av de anställda placerade vid huvudkontoret.

6.3.4 Även huvudkontorets andel av anslaget har ökat

Huvudkontorets andel av anslaget har också ökat, i likhet med andelen anställda. Under 2019 har drygt 1,7 miljarder kronor av förvaltningsanslaget fördelats till stödfunktioner på huvudkontoret (tabell 6.1). Mellan 2017 och 2018 ökade andelen av anslaget till huvudkontoret kraftigt. Det beror framför allt på att myndigheten i den senaste omorganisationen flyttade enheter som tidigare klassats som operativa till olika stödfunktioner. År 2018 flyttades även budgetmedel för nationell fastighetsförvaltning från den operativa verksamheten till huvudkontoret. Men stödfunktionernas andel av anslaget har ökat även om vi justerar för denna förflyttning.

⁹⁴ Bearbetning av uppgifter från Migrationsverkets HR-avdelning.

Tabell 6.1. Fördelning av förvaltningsanslag, miljoner kronor. (Andel i procent inom parentes).

| År | Utfall 2017 | Utfall 2018 | Budget enligt VP 2019 |
|--|--------------|--------------|-----------------------|
| Stödfunktioner på huvudkontoret | 1 436 (23,8) | 1 831 (35,3) | 1 716 (37,9) |
| Stödfunktioner på huvudkontoret justerat för förflyttningen av budget för nationell fastighetsförvaltning* | 1 436 (23,8) | 1 420 (27,4) | 1 362 (30,1) |
| Totalt för hela Migrationsverket | 6 015 | 5 190 | 4 530 |

Källa: Planeringsavdelningen, Migrationsverket.

* Siffrorna för 2018 och 2019 är omfördelade så att ungefär 20 procent av kostnaden för nationell fastighetsförvaltning tillfaller huvudkontoret vilket var den ungefärliga fördelningen 2017.

6.3.5 Värdet av stödet motsvarar inte storleken

Av huvudkontorets drygt 1 100 årsarbetare arbetar knappt 30 procent på Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen (DUA), de flesta med it-utveckling och it-support.⁹⁵ Därefter kommer avdelningarna för nationell samordning (drygt 20 procent) och verksamhetsstöd (18 procent).⁹⁶

En återkommande uppfattning hos intervjupersonerna i den operativa verksamheten är att huvudkontoret är för stort i förhållande till värdet på det stöd som huvudkontoret levererar. Denna bild bekräftas också av fritextsvaren i vår enkät till sektions- och enhetschefer. De nämner oftast att det inte är tydligt vad alla funktioner inom DUA gör och inte heller vilken nytta avdelningen skapar för den operativa verksamheten.

Som vi beskriver i kapitel 3 anser flera av intervjupersonerna i den operativa verksamheten att stödet för HR och ekonomi inte är tillräckligt.

⁹⁵ I uppgiften inkluderas samtliga årsarbetare som organisatoriskt hör till någon av huvudkontorets avdelningar. Antalet skiljer sig därför från uppgiften om 990 årsarbetare som anges i avsnitt 6.3.3 där vi har exkluderat de årsarbetare på huvudkontoret som i huvudsak arbetar operativt.

⁹⁶ Uppgift från Migrationsverkets HR-avdelning. Uppgifterna gäller för december 2018.

Enligt några intervjupersoner har det lett till att den operativa verksamheten får bygga upp ett eget stöd, vilket då belastar regionernas budget.

Representanter från den operativa verksamheten uppfattar att en del funktioner vid huvudkontoret har samma eller liknande arbetsuppgifter. De anser till exempel att planeringsavdelningen, DUA och NSA ibland frågar efter samma uppgifter för uppföljningen.

6.3.6 Stödfunktionerna är inte större än på andra myndigheter

Även om huvudkontorets andel av verksamheten har ökat mellan åren 2016–2018 sticker Migrationsverket inte ut i jämförelse med andra större myndigheter (tabell 6.2). Migrationsverket ligger snarare i det lägre spannet.

Tabell 6.2. Fördelning av kompetens, september 2018, procent.

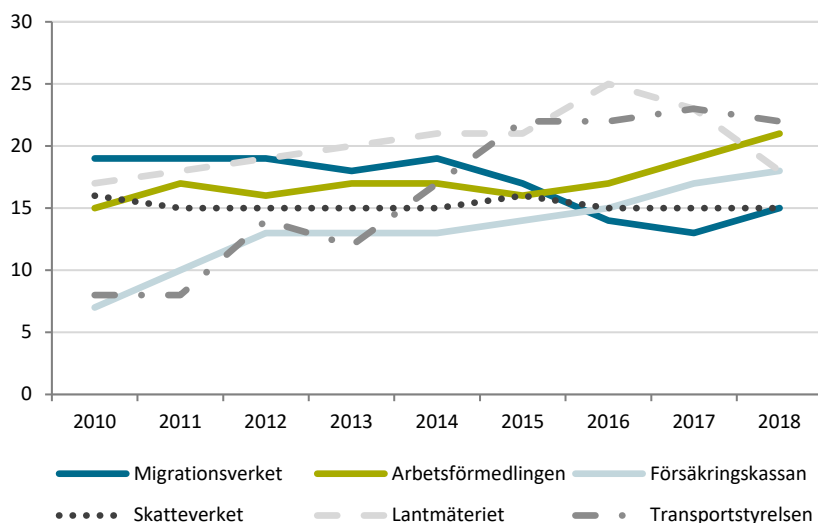
| | Stöd | Kärn | Ledning | Oklassificerad |
|------------------------------|------|------|---------|----------------|
| Statens institutionsstyrelse | 11 | 82 | 5 | 2 |
| Migrationsverket | 15 | 80 | 5 | 0,2 |
| Skatteverket | 15 | 78 | 6 | 0,1 |
| Kriminalvården | 15 | 80 | 5 | |
| Polismyndigheten | 16 | 71 | 11 | 2 |
| Försäkringskassan | 18 | 73 | 6 | 3 |
| Lantmäteriet | 18 | 72 | 9 | 0,1 |
| Arbetsförmedlingen | 21 | 73 | 7 | 0,01 |
| Transportstyrelsen | 22 | 71 | 8 | 0,1 |
| Tullverket | 22 | 67 | 11 | 0,1 |
| Statens jordbruksverk | 36 | 57 | 6 | 0,3 |

Källa: Arbetsgivarverket.

Kommentar: Uppgifterna skiljer sig från övriga diagram i detta kapitel. Det beror på att Arbetsgivarverkets statistik utgår från månadsavlönade som arbetar minst 40 procent.

Sett över längre tid har andelen anställda i stödfunktioner minskat på Migrationsverket, från 20 procent 2010 till 15 procent 2018. Motsvarande utveckling varierar för andra handläggande myndigheter (figur 6.4). Vid Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Transportstyrelsen har andelen ökat betydligt, medan den har varit stabil vid Skatteverket.

Figur 6.3. Andel (procent) anställda i stödfunktioner 2010–2018.



Källa: Arbetsgivarverket.

Kommentar: Uppgifterna skiljer sig från övriga diagram. Det beror på att Arbetsgivarverkets statistik utgår från månadsavlönade som arbetar minst 40 procent.

6.4 Åtgärder för att stärka den operativa förmågan

Vi har i avsnitten ovan beskrivit hur resurserna fördelas inom Migrationsverket. I detta avsnitt redogör vi för hur myndigheten arbetar med olika åtgärder som kan stärka den operativa förmågan och i förlängningen leda till att resurserna används bättre.

- *Prövningsverksamheten fredas delvis från kommande besparingar*

Migrationsverkets minskade förvaltningsanslag ställer krav på besparingar i verksamheten. Enligt myndigheten kommer besparingarna under 2020 främst påverka huvudkontoret. För åren därefter finns ännu ingen färdig inriktning för hur besparingar i form av effektiviseringar ska hanteras.

Men grundprincipen är att effektiviseringar främst kommer att beröra stödverksamheten och inte prövningsverksamheten.⁹⁷

- *Arbets sättet enligt Asyl 360 ska minska ledtiderna*

Migrationsverket gjorde under 2018 en pilotstudie (Asyl 360) inom asylprocessen i Region Väst för att testa faktorer som kan effektivisera myndighetens arbete i asylprövningen. Utvärderingen visar på goda resultat, till exempel avgjordes 70 procent av ärendena som ingick i studien inom 50 dagar. Med hjälp av studien kunde myndigheten också identifiera flera så kallade flaskhalsar som orsakar långa ledtider i handläggningen. Myndigheten har nu fattat beslut om att implementera arbets sättet i Region Syd och Region Stockholm (se även avsnitt 4.5).⁹⁸

- *Förbättringar av interna it-system*

DUA ska under 2019 leverera it-lösningar som gör det möjligt att handlägga fler tillstånds ärenden i ett enda system.⁹⁹ DUA genomför också åtgärder för att höja produktiviteten i medborgarskapsverksamheten, bland annat har moment i handläggningen automatiserats. Men det finns fortfarande stora behov av att förbättra ärendehanteringssystemen, trots att det redan bedrivs sådana arbeten. Det framgår av våra intervjuer med medarbetare och vår enkät till sektions- och enhetschefer.

- *Digital överlämning av överklaganden*

Migrationsverket driver tillsammans med Domstolsverket under 2019 ett projekt finansierat av Asyl-, migrations- och integrationsfonden. Projektet syftar till att utveckla en lösning som ska göra det möjligt för Migrationsverket att digitalt lämna över överklaganden till migrationsdomstolarna.¹⁰⁰

⁹⁷ Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022*. (2019-10-04).

⁹⁸ Migrationsverket (2019). *Erfarenheter från pilot Asyl 360*.

⁹⁹ Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av utvecklingsplanen*.

¹⁰⁰ Migrationsverket (2019). *Årsredovisning 2018*.

- *Nya nyckeltal för uppföljning*

Migrationsverket har utifrån ett uppdrag i regleringsbrevet 2018 påbörjat ett arbete med att utveckla nya resultatindikatorer och nyckeltal för de olika handläggningsprocesserna.¹⁰¹ Enligt myndigheten ska detta tydligare visa hur målen kopplas till nyckeltal och ge en mer rättvisande bild av produktiviteten och kostnadseffektiviteten.¹⁰² Vi konstaterar att utvecklade indikatorer och nyckeltal kan förbättra förutsättningarna att utnyttja resurser effektivare, även om uppföljning som sådan inte direkt påverkar hur en myndighet använder sina resurser.

6.5 Faktorer som kan göra det svårare att använda resurserna effektivt

Migrationsverkets regionaliserade organisation har bidragit till att verksamheten har blivit mer flexibel och gjort det lättare att omfördela resurser vid olika svängningar. Vår analys visar att det också finns utmaningar i myndigheten som gör det svårare att använda de tillgängliga resurserna och den tillgängliga kompetensen så effektivt som möjligt.

- *Ingen tydlig plan för att utnyttja resurserna bättre*

Migrationsverket har ingen samlad plan för hur den operativa förmågan ska stärkas och resurserna användas så effektivt som möjligt. Myndigheten anger visserligen i sin utvecklingsplan att digitala lösningar ska prioriteras i alla sammanhang där digitalisering är möjlig. Detta ska bidra till ökad effektivitet och lägre kostnader för verksamheten.¹⁰³ Vi konstaterar att utveckling av verksamheten genom digitalisering är en viktig faktor för att öka effektiviteten, men att det finns flera andra komponenter som påverkar den operativa förmågan och möjligheterna att använda resurserna effektivt.

¹⁰¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket.

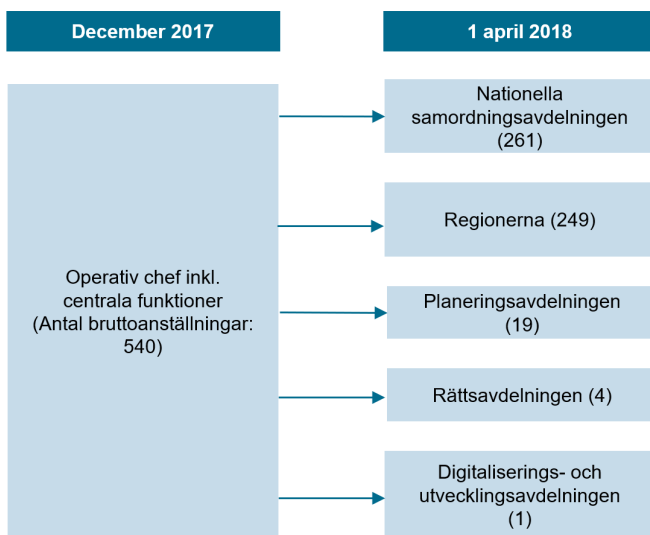
¹⁰² Migrationsverket (2019). *Tertialrapportering 1 2019*.

¹⁰³ Migrationsverket (2019). *Utvecklingsplan 2019–2023*.

- *Ingen optimering av resurser i samband med omorganisationen*

Vår förra rapport pekar på att funktionerna för styrning och uppföljning hos den operativa chefen skulle förlora sin betydelse när den chefsnivån avvecklades. Men myndigheten har inte tagit till vara den effektiviseringspotential som uppstod när nivån med operativ chef togs bort (figur 6.5). Medarbetarna flyttades direkt över till andra delar av myndigheten. De funktioner som tidigare ansvarade för den operativa chefens styrning och uppföljning fördes i huvudsak över till NSA och planeringsavdelningen. Funktionerna som flyttades till NSA var främst verksamhetsexperter inom lägesanalys eller verksamhetsanalys. Även verksamheten kontaktcenter med omkring 100 anställda flyttades dit. Till regionerna överfördes operativa funktioner med nationellt ansvar, exempelvis frågor om statliga ersättningar, bosättning och anvisning av barn.

Figur 6.4. Förflyttningar inom huvudkontoret efter omorganisationen 2018. Antal överflyttade funktioner inom parentes.



Källa: Uppgifter från Migrationsverket.

Kommentar: Antalet anställda för april 2018 summeras till 534. Skillnaden mot 2017 beror på att några funktioner inte var inräknade i underlaget för 2018. Siffrorna för december 2017 baseras på uppgifter från HR-avdelningen och myndighetsstaben. Siffrorna för april 2018 bygger på Migrationsverket (2018). *Utvecklad ledning och styrning. Organisationsförflyttningar inklusive numerärer.*

- *Myndigheten är inte tillräckligt flexibel när det gäller att flytta resurser mellan regioner*

Det framgår av våra intervjuer med regionchefer och företrädare för NSA att regionerna omfördelar ärenden mellan sig, men att det finns potential att öka detta utbyte av resurser. Det finns inte alltid incitament för regionerna att hjälpa andra mer belastade regioner med ärenden, eftersom en region riskerar att försämra sitt eget resultat genom att omfördela ärenden till sig. Flera intervjupersoner anser att regionerna saknar ett helhetsperspektiv vilket leder till att de i första hand ser till den egna regionens resultat. De anser också att planeringsavdelningen inte visar tillräcklig förståelse för att resultatet tillfälligt blir sämre om en region har avlastat en annan region.

- *Bristande former för att säkerställa effekthemtagning*

Några av de intervjuade cheferna på huvudkontoret anser att det inte finns tillräckligt utarbetade former för att säkerställa att utvecklingsarbetet verkligen leder till de avsedda effekterna. Ett par intervjupersoner uttrycker också att medvetenheten om kostnader och kostnadseffektivitet har varit för låg på myndigheten. Som vi tidigare har nämnt pågår ett arbete för att utveckla formerna för nyttohemtagning på DUA (se även avsnitt 4.4.5).

- *Medarbetarna upplever att kompetensförsörjningen inte prioriteras*

Medarbetare och företrädare för de fackliga organisationerna upplever att myndigheten saknar en tydlig plan för den strategiska kompetensförsörjningen. I samband med omställningsarbetet valde flera erfarna handläggare och beslutsfattare att självmant lämna myndigheten. Våra intervjupersoner anser att myndigheten hade kunnat öka produktiviteten i den operativa verksamheten genom att mer fokuserat arbeta för att behålla strategisk kompetens. Medarbetarna uppfattar också att det inte längre finns lika mycket utrymme att utveckla sin kompetens eller avancera till mer kvalificerade tjänster eller tillfällig tjänstgöring utomlands. Medarbetarna anser att det sänker motivationen och att myndigheten därmed riskerar att tappa ännu mer kompetens i form av erfarna handläggare och beslutsfattare.

Migrationsverket har tagit fram en kompetensplan för åren 2019–2023. Av planen framgår bland annat att myndigheten ska arbeta för att omställningen ska göras utifrån ett helhetsperspektiv av kompetensbehoven och att Migrationsverket ska vara en attraktiv arbetsgivare.¹⁰⁴

- *Kanslierna vid avdelningar och regioner är överdimensionerade*

När myndigheten expanderade i samband med det stora antalet asylsökande under 2015 växte också antalet kanslifunktioner. Men kanslierna har ännu inte anpassats för en mindre verksamhet. I maj 2019 arbetade cirka 160 medarbetare i något av myndighetens kanslier.¹⁰⁵ Sedan början av 2018 har antalet anställda i regionkanslierna dessutom ökat.¹⁰⁶

Flera intervjupersoner anser att kanslipersonalen i regionerna behövs. En stor del av deras tid går åt till att samordna förfrågningar och att skicka in underlag till huvudkontorets olika avdelningar. Men ofta är det samma uppgifter som avdelningarna efterfrågar. Det tyder på att brister i samordning på huvudkontoret ger merarbete i regionerna.

- *Forumerna tar tid för chefer och medarbetare*

Våra intervjupersoner är förhållandevis samstämmiga i att det tar mycket tid för chefer och medarbetare att delta i mötesstrukturen som började gälla efter den senaste omorganisationen. Flera av mötena genomförs inte heller på effektivt sätt i sin nuvarande form. Mötesdeltagarna vet inte alltid var olika frågor ska hanteras eller vilket utrymme de har att fatta beslut.

- *Dyrare funktioner gör assistenters och administratörers jobb*

Det var framför allt assistenter och administratörer i den operativa verksamheten som fick lämna myndigheten vid neddragningarna 2018. Våra intervjuer visar flera exempel på att administrativa uppgifter numera

¹⁰⁴ Migrationsverket (2019). *Kompetensplan 2019–2023*.

¹⁰⁵ I uppgiften ingår även tjänstlediga medarbetare.

¹⁰⁶ Migrationsverket (2019). *Mer pang för pengarna – hur arbetar vi smartare?*

i stället får skötas av teamledare och beslutsfattare, till exempel att skanna in handlingar.

- *Ännu inga större effekter av de resurser verksamheten lägger i utvecklingsarbete*

DUA ska arbeta med verksamhetsutveckling i nära samarbete med den operativa verksamheten. Flera av våra intervjupersoner anser att det i grunden är positivt att medarbetarna blir involverade, men de upplever att avdelningen efterfrågar mer resurser från den operativa verksamheten än vad medarbetarna har möjlighet att bidra med. De menar att det är svårt att följa myndighetsledningens signal om att prioritera både produktion och utvecklingsarbete. Flera framhåller också att tiden de lägger i utvecklingsarbetet än så länge inte har betalats tillbaka i form av mer effektiva lösningar i deras arbete.

- *Cheferna närmast medarbetarna har inte tillräckligt mandat*

Enhetscheferna är den chefsnivå som har det närmaste ansvaret för medarbetarna. Enligt våra intervjuer upplever enhetscheferna att de inte har tillräckliga förutsättningar att driva sin verksamhet på ett bra sätt. De har till exempel inte längre ansvar för rekrytering och bemanning och deras mandat att disponera den egna budgeten är begränsat. Det gör att enhetscheferna får svårt att få insyn i verksamhetens och medarbetarnas behov. Denna bild bekräftas av en översyn av chefsrollerna i den operativa verksamheten som myndigheten nyligen har genomfört.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Migrationsverket (2019). *Översyn av rollerna som sektions- och enhetschef samt teamledare. Nulägesbeskrivning*. Delrapport för uppdraget (2019-06-10).

7 Slutsatser och förslag

I detta kapitel redogör vi för Statskontorets samlade slutsatser om den organisation som började gälla för Migrationsverket den 1 april 2018.

Migrationsverkets mål är att stärka den centrala styrningen, arbeta processororienterat och säkerställa enhetlighet och effektivitet. Vi har bedömt den nya organisationen utifrån att den ska ge Migrationsverket förutsättningar att nå målen för verksamheten, klara av sitt instruktionsenliga uppdrag och möta de utmaningar som myndigheten står inför. Vi lämnar också förslag inför Migrationsverkets fortsatta arbete med att utveckla organisationen och styrningen.

Migrationsverket har under 2019 initierat flera interna översyner. En del av dem blev färdiga strax innan denna rapport publicerades, andra blir färdiga efter. Vi försöker att så långt som möjligt ta hänsyn till arbetet med översynerna i detta kapitel.

7.1 Positiv utveckling sedan förra rapporten

Statskontoret bedömde i rapporten som vi publicerade 2017 att den centrala styrningen borde få större genomslag i den operativa verksamheten. Vi föreslog därför att Migrationsverket skulle säkerställa att det finns en strategisk styrning, avskaffa nivån med operativ chef, avskaffa kvalitetsavdelningen och förlägga förändringsarbetet på huvudkontoret, fastställa ansvaret för processarbetet och klargöra i vilka frågor, forum och former som samverkan mellan myndighetens avdelningar ska äga rum.

Vi analyserar i detta avsnitt de ändringar som Migrationsverket har gjort med anledning av förslagen. Vi bedömer att utvecklingen har varit positiv sedan förra rapporten, även om flera problem finns kvar.

7.1.1 Statskontorets sammantagna bedömning

Statskontoret bedömer sammantaget att grunderna för organisationen är ändamålsenliga och att den därför ger förutsättningar för att Migrations-

verket ska kunna jobba effektivt och nå bättre resultat i verksamheten. Men Migrationsverket behöver utveckla den strategiska styrningen, tydliggöra hur de ska arbeta med digitalisering och även genomföra omorganisationen fullt ut.

7.1.2 Ledningen arbetar mer strategiskt

Statskontoret bedömer att Migrationsverkets åtgärder för att stärka den strategiska styrningen har gett effekt. Myndighetsledningen diskuterar numera strategiska frågor på ett annat sätt och gör i högre grad strategiska bedömningar och prioriteringar. Det ger bättre förutsättningar än tidigare att klara myndighetens uppdrag och möta utmaningar. Vi bedömer att den nya verksamhetsstrategin utgör en bra grund för den strategiska styrningen av myndigheten.

Men förvaret är inte tillräckligt integrerat i styrningen, processarbetet behöver få bättre genomslag och styrningen når inte ända fram i hela organisationen. Vi redogör i avsnitt 7.2 för hur den strategiska styrningen kan utvecklas.

7.1.3 Ledningen har kommit närmare verksamheten

Den tidigare nivån med operativ chef gjorde att myndighetsledningen fanns långt ifrån regionerna. En anledning till att myndighetsledningen nu arbetar mer strategiskt är att den operativa nivån är borttagen. Tidigare nådde de strategiska frågorna inte alltid generaldirektören och myndighetsledningen.

Samtidigt har den nya ordningen skapat följande utmaningar för myndigheten:

- Rollen för den nationella avdelning som ska stödja och samordna den operativa verksamheten (NSA) är inte helt tydlig. Det är inte klart inom myndigheten om avdelningen endast ska samordna eller om den också till viss del ska styra den operativa verksamheten.
- Endast två av åtta operativa chefer är med i myndighetsledningen, vilket medför en risk för att beslut fattas utan tillräcklig förankring.
- Myndigheten har ännu inte tagit tillvara den effektiviseringspotential som uppstod när nivån med operativ chef avskaffades.

Vi redogör i avsnitt 7.4 för hur myndigheten kan hantera utmaningarna.

7.1.4 Bättre möjligheter för digitalisering och utveckling

Den nya ordningen för utvecklingsarbetet har förbättrat Migrationsverkets förutsättningar att driva digitalisering och verksamhetsutveckling. Det blir lättare att genomföra helhetslösningar med den gemensamma avdelningen för digitalisering och utveckling (DUA) som myndigheten har inrättat. Vi bedömer också att den nya avdelningen bättre fångar upp vad verksamheten behöver än vad den tidigare kvalitetsavdelningen gjorde, även om det återstår en hel del arbete.

Vår fördjupade analys visar att styrningen av digitaliserings- och utvecklingsarbetet behöver utvecklas i flera avseenden. Exempelvis är it-systemen fortfarande inte ändamålsenliga och myndigheten saknar vägledande och konkreta mål för sitt digitaliseringsarbete. Se vidare avsnitt 7.3.

7.1.5 Processarbetet går framåt

Vi konstaterar att det processorienterade arbetssättet har fått ökat genomslag sedan förra rapporten. De flesta av sektionss- och enhetscheferna anser att arbetet i verksamheten utgår från processer. Vi bedömer att det ger bättre förutsättningar för att myndigheten ska kunna ta större hänsyn till helheten i olika arbetsmoment.

Men det finns flera faktorer som hindrar arbetet med processer att utvecklas ytterligare, bland annat att det kommer dubbla styrsignaler från huvudkontoret. Dialogen mellan verksamheten och DUA är inte heller fullt utvecklad. Vi redogör i avsnitt 7.2.2 för hur genomslaget ska kunna öka.

7.1.6 Forum för samordning har inrättats

Statskontoret bedömer att de nya forum som myndigheten har inrättat för att samordna frågor ger en bra grund för dialog och förankring inom myndigheten. Men forumen har inte ännu uppnått sina syften. Det gäller särskilt mötesforumen för processarbetet. Vi redogör för orsakerna i avsnitt 7.2.2.

7.2 Strategiska styrningen behöver utvecklas

Statskontoret föreslår att Migrationsverket

- integrerar förvaret i myndighetens styrning och stödverksamhet och samtidigt utvecklar former för att ta hänsyn till förvarets särart.
- lägger ansvaret för processledare i regionerna och ser till att DUA helt fokuserar på strategisk processtyrning.
- ser till att myndighetsstaben blir ett stöd i det strategiska arbetet.

Statskontoret bedömer att även om den strategiska styrningen har tagit steg framåt, så behöver den utvecklas. Vår analys visar att det finns ett antal faktorer som försvårar för myndigheten att styra strategiskt, och som myndigheten behöver hantera för att den strategiska styrningen ska stärkas.

7.2.1 Förvaret behöver integreras bättre i styrningen

Förvaret har vuxit kraftigt under de senaste åren samtidigt som förutsättningarna för verksamheten har förändrats. I vissa avseenden liknar verksamheten numera Kriminalvården. Förvarsverksamheten utgör en femtedel av Migrationsverket, sett till både personal och budget.

Migrationsverkets övergripande styrning har inte alltid förmått att ta hänsyn till förvarets behov. Det har lett till att myndighetsgemensamma beslut ibland har fått negativa konsekvenser för förvaret och blivit kostsamma för myndigheten. Förvaret har också byggt upp en egen stödverksamhet inom vissa områden eftersom de har ansett att huvudkontoret inte har kunskap om förvaret och att stödet därifrån därför inte varit tillräckligt.

Förvaret behöver integreras men styrningen bör inte bli för rigid

Statskontoret ställer sig bakom myndighetsledningens utgångspunkt att förvaret framöver tydligare ska integreras i myndighetens övergripande modell för styrning och stöd. Men myndigheten bör samtidigt ha ett visst utrymme för att vara flexibel.

Migrationsverket behöver hitta en form där förvarsverksamheten inkluderas när det är ändamålsenligt. Det skulle till exempel kunna göras genom en mall eller en checklista som systematiskt prövar hur myndighetsgemensamma beslut påverkar förvarsverksamheten. Besluten bör då prövas så tidigt som möjligt så att analysen kan påverka beredningen inför beslutet.

Skulle ett beslut visa sig få negativa konsekvenser eller medföra höga kostnader för förvarsverksamheten kan förvaret i så fall undantas från det specifika beslutet. En utgångspunkt kan vara de objektsbeskrivningar som Försvarmakten och Försvarets materielverk tar fram inom ramen för sin investeringsplanering. Dessa ska beskriva och analysera de konsekvenser, risker och kostnader som följer av investeringarna för Försvarmaktens hela verksamhet.¹⁰⁸

Huvudkontoret bör som regel ansvara för stödet

Statskontoret anser att huvudregeln bör vara att huvudkontoret ansvarar för stödfunktionerna, eftersom det inte är kostnadseffektivt att ha parallella stödverksamheter. Det förbättrar också förutsättningarna för den centrala styrningen att nå ut i organisationen på ett enhetligt sätt. Samtidigt bör myndigheten kunna göra undantag om det visar sig att någon del av det stöd som förvaret behöver är så specifikt att det är bäst att detta stöd ligger hos förvaret.

7.2.2 Processarbetet behöver få bättre genomslag

Statskontoret bedömer att processarbetet behöver få bättre genomslag, även om arbetet har gått framåt de senaste åren.

Dialogen inom myndigheten är inte fullt utvecklad

Vi bedömer att processarbetet inte är tillräckligt verksamhetsnära. DUA riskerar att inte få tillräcklig kunskap om vad verksamheten behöver eftersom rollerna för att utveckla processer ligger inom avdelningen. Vi anser att myndigheten bör lägga processledaransvaret i regionerna och att DUA i stället helt fokuserar på strategisk processtyrning. Det kan leda till att processtyrningen slår igenom bättre i regionerna eftersom den

¹⁰⁸ Statskontoret (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, s. 65–66.

operativa verksamheten då får bättre möjligheter att påverka utvecklingen utifrån sina förutsättningar. DUA behöver då säkerställa att processledarna arbetar enhetligt, så att arbetet inte leder till regionspecifika lösningar.

En viktig del i DUA:s strategiska arbete blir att utveckla den forumstruktur som har inrättats för processerna. Den har ännu inte bidragit till att samordna processerna utifrån ett helhetsperspektiv. Forumen är uppdelade utifrån processerna, utan någon samordning sinsemellan. Den stora efterfrågan som uppstod från de sökande på service inom medborgarskapsärenden visar på behovet av att bättre samordna olika processer, till exempel genom att tillfälligt flytta resurser i ett tidigt skede. Det är också oklart vilka mandat forumen har när det gäller att föreslå och besluta om att förändra processerna.

Bristande samordning mellan styrmodeller ger dubbla signaler

Den mer traditionella linjestyrningen utgår från bland annat planeringsavdelningen, medan processtyrningen utgår från DUA. Dessa två styrmodeller är inte alltid samordnade. Den operativa verksamheten får därför ibland dubbla styrsignaler från huvudkontoret. I praktiken får då den operativa verksamheten själv prioritera bland signalerna. Vår analys visar att verksamheten främst prioriterar kortsiktiga produktionsresultat, vilket leder till att processarbetet prioriteras ned.

Vi föreslår i avsnitt 7.4 att myndigheten bör se över vad som återstår att genomföra från den senaste omorganisationen. Samordningen mellan huvudkontorets avdelningar bör ingå i det arbetet.

Tillitsbaserat ledarskap innebär möjligheter och utmaningar

Det tillitsbaserade förhållningssätt som myndigheten vill utveckla innebär både utmaningar och möjligheter för arbetet med processer. Ett processorienterat arbetssätt som är alltför detaljstyrt skulle kunna leda till att chefer och medarbetare inte får det handlingsutrymme som ett tillitsbaserat förhållningssätt förutsätter. Samtidigt innebär arbetssättet att chefer och medarbetare tar ansvar för helheten för att arbeta så effektivt som möjligt, vilket ligger i linje med att arbeta tillitsbaserat. Migrationsverket behöver hitta en balans som säkerställer att processerna följs samtidigt som det finns utrymme för chefer och medarbetare att ta eget ansvar.

7.2.3 Styrningen når inte ända fram

Myndighetens styrning får inte fullt genomslag i hela organisationen. Vår analys visar att den har svårare att få genomslag ju längre ut man kommer i organisationen.

Verksamhetsplaneringen ger än så länge inte tillräckligt stöd

De flesta av sektions- och enhetscheferna anser inte att myndighetens strategiska styrdokument ger dem ett bra stöd. Vår analys visar också att avdelningarnas och regionernas genomförandeplaner inte ger tillräcklig vägledning för verksamheten. Sammantaget hindrar detta att styrningen får genomslag.

Men det är också första året som myndigheten har sin nya struktur för styrdokumenterna. Statskontoret konstaterar att det kan ta viss tid innan alla delar fungerar som tänkt. Det är därför positivt att en arbetsgrupp inom myndigheten analyserar hur strukturen och förutsättningarna för verksamhetsplaneringen ska kunna förbättras till nästa år.

Otydliga roller för chefer hindrar genomslag för styrningen

Om styrningen ska kunna nå hela vägen behöver även chefernas roller och mandat bli tydligare. Det är cheferna närmast medarbetarna som anser sig ha sämst förutsättningar att utöva sitt ledarskap. När det är svårt att utöva ett bra ledarskap blir det också svårare att förankra beslut och se till att de får önskat genomslag. Chefernas bristande förutsättningar är också ett hinder för det tillitsbaserade ledarskap som myndigheten strävar efter. Ju otydligare handlingsutrymme chefen har desto svårare får medarbetarna att ta ett större ansvar. Det visar erfarenheter från andra myndigheter.¹⁰⁹

En liknande problembild ges i en intern översyn om chefsrollerna. Vilket mandat cheferna ska ha bör ingå i den analys som vi föreslår att myndigheten gör av vad som återstår att genomföra från den senaste omorganisationen.

¹⁰⁹ Statskontoret (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*, s. 47–49.

7.2.4 Myndigheten har funktioner för att stärka styrningen

Överdirektören och myndighetsstaben stödjer sedan 2018 myndighetens interna styrning. Överdirektören är ett uppskattat tillskott och har bland annat bedrivit ett aktivt förankringsarbete med verksamhetsstrategin. Högre chefer bedömer att myndighetsstaben är ett stöd i löpande frågor. Men vi anser att dessa funktioner har ytterligare potential.

Rollerna för överdirektören och myndighetsstaben bör utvecklas

Vi bedömer att överdirektören bör ha en tydligare roll i att utveckla en effektiv intern styrning. Det skulle också stämma överens med regeringens intentioner när de tillsatte en överdirektör.

Myndighetsstaben fungerar ännu inte som det stöd för det strategiska arbetet som det var tänkt från början. Staben behöver vara mer involverad när underlag tas fram till ledningen, för att säkerställa att underlagen är genomarbetade. Det har gått ett och ett halvt år sedan staben inrättades. Vi konstaterar att det kan ta en viss tid att utveckla en mer strategisk roll.

Det finns inslag i kulturen som både underlättar och försvårar

Överdirektören och myndighetsstaben skulle om deras roller utvecklas i den riktning som vi förespråkar motverka de delar i organisationskulturen som försvårar för styrningen. En styrka i kulturen är att chefer och medarbetare är öppna och konstruktiva. Däremot kan den vana som finns i myndigheten av att hantera frågor som kräver snabba insatser göra det svårare att få genomslag för mer långsiktiga strategier. En del i organisationen uppfattar också att det sedan länge finns en kultur av informell styrning inom myndigheten.

Förslag i översyner kan leda till bättre förankring i ledningen

Vi bedömer att förslag i myndighetens interna översyner kan leda till bättre förankring i myndighetsledningen. Om myndigheten hade tre regioner, som är ett av förslagen, behövs endast en regionchef till i ledningen för att samtliga regioner ska vara representerade.

Det finns också förslag om att förvarsverksamheten på sikt ska föras in i den regionala organisationen. Förvarets perspektiv skulle då bli representerat i myndighetsledningen av regioncheferna som ingår i ledningen. Om förvarsverksamheten även framöver kommer att vara en egen avdelning

anser vi att chefen för förvarsverksamheten bör ingå i ledningen. Det är rimligt med tanke på verksamhetens storlek och speciella förutsättningar.

7.3 Inriktningen på digitaliseringsarbetet behöver tydliggöras

Statskontoret föreslår att Migrationsverket

- definierar vägledande mål för digitaliseringsarbetet och prioriterar vilka it-projekt som är viktigast för att nå målen.
- tar fram en långsiktig handlingsplan för hur it-systemen kan ensas och förbättras.

Statskontoret bedömer att Migrationsverket kan utveckla myndighetens digitaliseringsarbeten. Vi anser att Migrationsverket bör prioritera att formulera vägledande mål för digitaliseringen och åtgärda brister i de it-system som personalen använder.

7.3.1 Olika bilder av vad digitalisering innebär

Migrationsverket har inga tydliga vägledande mål för vad myndigheten vill nå med digitalisering. Det leder till att det finns olika bilder inom DUA av vad digitalisering innebär för verksamheten och vilken nytta den ska göra. Vi bedömer att detta i förlängningen medför en risk för att digitalisering blir ett mål i sig, snarare än ett medel för att genomföra myndighetens uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret anser att Migrationsverket bör sätta upp mål för digitaliseringsarbetet som utgår från målen för myndighetens verksamhet. Det kan handla om hur digitaliseringen förväntas bidra till verksamhetens kvalitet, effektivitet och rättssäkerhet. Sådana mål skulle underlätta för ledningen när den ska prioritera vilka av it-projekten som är mest betydelsefulla för utvecklingen av verksamheten. Även förutsättningarna att sedan följa upp hur it-utvecklingen bidrar till verksamheten skulle förbättras av de vägledande mål som vi föreslår för digitaliseringsarbetet.

Migrationsverket har tidigare haft problem att fullfölja planerade it-projekt. Myndigheten behöver därför tydligare än nu prioritera vilka it-projekt som är möjliga att genomföra på kortare och längre sikt, till exempel utifrån om myndigheten har tillgång till rätt kompetens eller inte. Det är särskilt viktigt i det läge myndigheten är i nu med lägre förvaltningsanslag och minskad personalstyrka, där resurserna behöver användas så effektivt som möjligt.

7.3.2 It-systemen är inte ändamålsenliga

Statskontoret bedömer att Migrationsverket behöver prioritera att åtgärda systemmiljön. Den är komplex, med överlappningar och beroenden mellan nya och gamla it-system, vilka bidrar till att systemen inte är tillräckligt användarvänliga. Det försvårar också en vidareutveckling av systemen för att göra dem mer ändamålsenliga. Myndigheten har för närvarande ingen sammanhållen och långsiktig plan för hur bristerna ska åtgärdas. Flera av bristerna kommer att ta lång tid att åtgärda och det behövs därför en konkret plan som beskriver prioriterade åtgärder på kortare och längre sikt. Statskontorets erfarenhet är att myndigheter inte alltid prioriterar att se till att handläggarnas system är ändamålsenliga.¹¹⁰

Den komplexa systemmiljön ger merarbete för beslutsfattare och handläggare, vilket gör att handläggningen av ärenden inte blir så effektiv som den annars skulle kunna vara. Pilotstudien Asyl 360 visar att det går att effektivisera genom att hantera ärenden helt digitalt i ett system.

¹¹⁰ Se till exempel Statskontorets rapporter (2018:26) *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården*, (2018:5) *Arbetsförmedlingens ledning och styrning* och (2015:8) *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg*.

7.4 Omorganisationen behöver genomföras fullt ut

Statskontoret föreslår att Migrationsverket

- tar fram en plan för hur personalresurserna kan användas så effektivt som möjligt. Den bör ta hänsyn till de faktorer som Statskontoret pekar ut och som hindrar att personalresurser används effektivt.
- utreder om placeringen och arbetsätten i funktionerna som fördes över till NSA och DUA är ändamålsenliga. Utredningen bör utgå från att uppföljningen bör vara så samlad som möjligt och att myndigheten bör stärka synergier, till exempel med hjälp av tvärgående arbetssätt.
- ger överdirektören i uppdrag att leda ett arbete med att tydliggöra och förankra ansvar, mandat och roller inom organisationen.

Statskontoret bedömer att Migrationsverket inte har genomfört den senaste omorganisationen fullt ut. Migrationsverket har ännu inte närmare analyserat hur myndigheten kan använda resurser på bästa sätt och utnyttja de möjligheter till effektiviseringar som organisationen ger. Roller och ansvar i organisationen är inte heller alltid tydliga.

7.4.1 Myndigheten behöver analysera hur resurserna fördelas

Migrationsverket har hittills saknat en plan för att utnyttja den effektiviseringspotential som uppstod i och med den senaste omorganisationen. En sådan plan hade kunnat bidra till att resurserna placerats mer ändamålsenligt i organisationen. Statskontoret anser att Migrationsverket framöver bör ta ett större grepp om hur resurserna i organisationen kan användas på bästa sätt. Det är särskilt viktigt med tanke på de förändringar i organisationen som myndighetens interna översyner kan komma att leda till men också givet det minskade förvaltningsanslag och kraven på besparingar som myndigheten har fått.

Huvudkontorets andel av personalresurserna har ökat

Huvudkontorets andel av de totala personalresurserna har ökat under de senaste åren. Det gäller även om vi räknar bort de funktioner som arbetar operativt på huvudkontoret. Det kan vara befogat att huvudkontorets andel växer om en myndighets inriktning förändras eller om verksamheten på olika sätt blir mer komplex, men vi bedömer inte att verksamheten vid Migrationsverket har förändrats på ett sådant sätt att det skulle motivera att huvudkontorets andel växer.

Förslag i översyner kan leda till att resurser används bättre

Vi konstaterar att Migrationsverket till viss del har påbörjat det arbete som vi efterlyser. En av myndighetens interna översyner ska till exempel undersöka hur resurser kan fördelas mellan huvudkontoret och den operativa verksamheten. Möjligheterna att utnyttja resurser effektivt skulle också förbättras om myndigheten minskar till tre regioner som en annan intern översyn föreslår. Behoven av att flytta resurser mellan regioner skulle då minska eftersom varje region blir större, men myndigheten behöver fortfarande bli bättre på att omfördela ärenden och flytta resurser.

Flera faktorer hindrar att resurser används effektivt

Vi pekar i kapitel 6 på flera faktorer som gör det svårare att använda resurserna effektivt. Migrationsverket behöver ta hänsyn till dessa faktorer oavsett hur myndigheten väljer att gå vidare med de interna översynerna. Några av faktorerna berör vi tidigare i detta slutsatskapitel. Det gäller till exempel att enhetscheferna inte har tillräckligt mandat att bedriva sin verksamhet, att forumen tar tid från personalen och att myndigheten inte är tillräckligt flexibel när det gäller att flytta resurser mellan regioner.

Vår analys visar också att regionerna inte vet vilket stöd de i praktiken kan förvänta sig från huvudkontorets geografiskt placerade stöd. Det har ibland lett till att de har byggt upp eget stöd, vilket inte är att använda myndighetens resurser på ett effektivt sätt.

7.4.2 Särskild analys behövs av funktioner som fördes över till huvudkontoret

När den nya organisationen började gälla inrättades flera avdelningar på huvudkontoret. I princip samtliga funktioner från den gamla strukturen flyttades då direkt in i dessa nya avdelningar. Statskontoret bedömer att

myndigheten nu bör analysera om alla funktioner som fördes över till NSA och DUA verkligen bör ligga där. Det handlar både om att analysera möjligheten till effektiviseringar som att fullt ut ta tillvara potentiella synergier mellan it- och verksamhetsutveckling.

Huvudkontorets uppföljning bör vara samlad

Inom NSA finns i dag många av de funktioner som tidigare arbetade med stöd till den operativa chefen. De utmaningar som har att göra med NSA:s samordnande roll gör att Migrationsverket bör utreda om funktionerna kan placeras inom andra avdelningar på myndigheten. Det gäller till exempel avdelningens ansvar för uppföljning. Statskontoret konstaterar att delar av myndighetens uppföljning i dag är spridd över olika avdelningar inom huvudkontoret. Överlappande uppföljningar kräver mycket resurser och tid från den operativa verksamheten. Det riskerar också att verksamheten får olika styrsignaler. Det skulle därför underlätta för den operativa verksamheten om uppföljningen från huvudkontoret var samlad.

Synergier mellan it- och verksamhetsutveckling behöver utnyttjas

Vår analys visar att de olika funktionerna inom DUA inte har integrerats fullt ut. Det försvårar samarbetet mellan de olika delarna inom myndighetens utvecklingsarbete. Myndigheten bör därför se över om den nuvarande indelningen kan skapa de synergier mellan it- och verksamhetsutveckling som var ett av syftena med den senaste omorganisationen. Myndigheten bör också analysera om det finns möjligheter att använda sig av fler tvärgående team, något som det redan finns goda erfarenheter av inom DUA.

7.4.3 Organisationen behöver förankras

Vår analys visar att chefer och medarbetare, främst i den operativa verksamheten, anser att organisationen och styrkedjan i myndigheten inte är helt tydlig. En relativt stor andel av cheferna i den operativa verksamheten anser också att principerna för neddragningar i verksamheten har varit otydliga. Migrationsverket behöver därför fortsätta att förankra ansvarsfördelningen inom organisationen.

Vi bedömer att omställningen och de nedskärningar som den har medfört påverkar medarbetarna negativt. Den oro som medarbetarna känner riskerar att spilla över på deras syn på utvecklingsarbetet med den nya

organisationen. Det gör att arbetet med att förankra den nya organisationen blir ännu viktigare.

Två steg i förankringsarbetet

Ett första steg är att se över arbetsordningen för att göra ansvar och roller tydliga. Ett andra steg är att myndigheten kommunicerar ansvar, mandat och roller till hela organisationen. Vi anser att följande områden bör ingå:

- Ansvarsfördelning mellan huvudkontorets avdelningar
- Processen för att samordna olika frågor på huvudkontoret
- Principer för omställningsarbetet
- Mandat och roller i forumen
- Vilket stöd den operativa verksamheten ska få av stödfunktionerna
- Ansvar och mandat i chefsstrukturen

Flera av områdena har myndigheten också identifierat i sina översyner.

Arbetet bör ledas av överdirektören

Statskontoret föreslår att överdirektören leder arbetet med att förankra den nya organisationen. Vi bedömer att det är en naturlig fortsättning på överdirektörens tidigare arbete med att förankra myndighetens verksamhetsstrategi. Vi bedömer också att det ligger väl i linje med regeringens intentioner att överdirektören ska vara en viktig del i att utveckla en effektiv intern styrning och stödja generaldirektören i att införa den nya organisationen.

Referenser

Ds 2019:18. *Digital kommunikation i domstolsprocesser.*

Migrationsverket (2018). *Fokusuppföljning av den nya forumstrukturen* (2018-10-31).

Migrationsverket (2018). *Kanalplan 2019–2023.*

Migrationsverket (2018). *Slutrapport och vägen framåt: från deluppdraget att inrätta digitaliserings- och utvecklingsavdelningen inom Migrationsverkets utvecklade ledning och styrning* (ULS-gruppen).

Migrationsverket (2018). *Utvecklad ledning och styrning vid Migrationsverket. Uppdragets slutrapport, fas 2.* (2018-05-30).

Migrationsverket (2019). *Arbetsordning för Migrationsverket 2019.*

Migrationsverket (2019). *Handläggningsordning* (DUA).

Migrationsverket (2019). *Erfarenheter från pilot Asyl 360.*

Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av kanalplanen.*

Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av kompetensplanen.*

Migrationsverket (2019). *Ettårsplan 2019 – genomförande av utvecklingsplanen.*

Migrationsverket (2019). *Generaldirektörens uppdrag om att identifiera produktivitetshöjande faktorer inom asyl- och tillståndsprövningen och föreslå åtgärder.*

Migrationsverket. Protokoll 2019-10-28. *Generaldirektörens uppdrag om en närmare integrering av förvarsverksamheten och framtagande av förslag på genomförande av en framtida regionalisering av verksamheten.*

Migrationsverket (2019). *Genomförandeplan 2019 för Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen.*

Migrationsverket (2019). *Kompetensplan 2019–2023.*

Migrationsverket (2019). *Lokaliseringsplan 2019–2023. Del 1: tillfälliga bostäder.*

Migrationsverket (2019). *Mer pang för pengarna – hur arbetar vi smartare?*

Migrationsverket (2019). *Migrationsverkets definition av tillitsbaserad ledning och styrning* (chefsdagarna 21–22 januari 2019).

Migrationsverket (2019). *Mötesprotokoll från Migrationsverkets verksamhetsmöten januari-april 2019.*

Migrationsverket (2019). *Planeringsförutsättningar för 2020–2022.* (2019-04-04).

Migrationsverket (2019). *Sammanfattande observationer.* Powerpointpresentation maj 2019 (arbetsgruppen för översynen av verksamhetsplaneringen).

Migrationsverket (2019). *Tertialuppföljning 2 2019.*

Migrationsverket (2019). *Tertialuppföljning 1 2019.*

Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022.* (2019-06-20).

Migrationsverket (2019). *Uppdaterade planeringsförutsättningar för 2020–2022.* (2019-10-04).

Migrationsverket (2019). *Utvecklingsplan 2019–2023.*

Migrationsverket (2019). *Verksamhetsplan 2019.*

Migrationsverket (2019). *Verksamhetsstrategi 2019–2021.*

Migrationsverket (2019). *Årshjul.* Powerpointpresentation (Planeringsavdelningen).

Migrationsverket (2019). *Årsredovisning 2018*.

Migrationsverket (2019). *Översyn av rollerna som sektions- och enhetschef samt teamledare. Delrapport – Nulägesbeskrivning*. (2019-06-10).

Regeringskansliet (2017). Pressmeddelande 2017-06-22. *Ny överdirektör på Arbetsförmedlingen utsedd*.

Regeringskansliet (2017). Pressmeddelande 2017-10-26. *Regeringen utser överdirektör för Migrationsverket*.

Regleringsbrev för budgetåren 2012–2019 avseende Migrationsverket.

Riksrevisionen (2019:28). *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*.

Statskontoret (2015:8). *Inrättandet av Inspektionen för vård och omsorg*.

Statskontoret (2016:25). *Jordbruksverkets ökade kostnader för administration av EU-stöd – konsekvenser och utmaningar*.

Statskontoret (2016:26). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.

Statskontoret (2017). *Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten*.

Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*.

Statskontoret (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning. Delrapport om förändringsarbetets genomslag*.

Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*.

Statskontoret (2018:26). *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården*.

Statskontoret (2018:27). *När planeringen möter verkligheten – Försvarmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*.

Statskontoret (2019:3) *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag.*

Vergenta (2019). *Analys av Migrationsverkets digitaliserings- och utvecklingsarbete.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

l:4

2019-03-28
Ju2019/01225/SIM

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret om uppföljning av Migrationsverkets nya organisation

Regeringens beslut

Kraven på effektiviseringar av Migrationsverkets verksamhet har ökat. I takt med att myndigheten nu fortsätter att minska antalet årsarbetare samtidigt som ärendebalanserna fortsatt är höga är det centralt att åtgärder genomförs som stärker myndighetens kärnverksamhet, för att åstadkomma en effektivare verksamhet utifrån regeringens och riksdagens mål för verksamheten, inklusive en rättssäker prövning med korta väntetider.

Statskontoret uppdras att, utifrån de bakgrundsanalyser, slutsatser och förslag som redovisades i rapporten Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation (2017:6) den 30 april 2017, följa upp genomförandet av den organisation som började gälla den 1 april 2018.

I uppdraget ingår att analysera hur de rekommendationer som lämnades i Statskontorets rapport har omhändertagits. I arbetet behöver Statskontoret beakta den nedtrappning av verksamheten som Migrationsverket genomför och därefter ta ställning till vad som eventuellt återstår att genomföra för att nå en ändamålsenlig verksamhet. Rekommendationer på åtgärder ska vid behov lämnas.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 29 november 2019.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) förtäpande informerad under arbetets gång.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Rosenbad 4
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Statskontoret redovisade den 30 april en rapport där förslag fanns på åtgärder för att öka enhetligheten och effektiviteten på Migrationsverket. Statskontoret föreslog bland annat att Migrationsverket skulle avskaffa nivån med den operativa chefen och utreda var nuvarande stödfunktioner skulle placeras, att kvalitetsavdelningen skulle avskaffas, att sektionschefernas ansvar i processarbetet skulle fastställas, att en strategisk styrning skulle säkerställas samt att klargörande skulle ske när det gäller i vilka frågor, forum och former som samverkan mellan myndighetens avdelningar skulle ske.

Statskontoret konstaterade bl.a. att funktionerna som tidigare låg under den operativa chefen borde vara så samlade som möjligt samt att placeringen av funktioner och sektioner behövde utredas. Vidare konstaterades att förslaget innebar en viss effektiviseringspotential då de funktioner som tidigare ansvarade för den operativa chefens uppföljning och styrning av operativ verksamhet skulle förlora sin betydelse.

På regeringens vägnar



Morgan Johansson



Karin Hebert

Kopia till

Migrationsverket
Finansdepartementet/ESA, SFÖ

Bilaga 2

Enkät till sektions- och enhetschefer

Statskontoret har genomfört en enkätundersökning till samtliga sektions- och enhetschefer inom Migrationsverkets operativa verksamhet under augusti och september 2019. Undersökningen har kartlagt hur sektions- och enhetscheferna upplever styrningen från huvudkontoret och vad de tycker om det utvecklingsarbete inom styrning och ledning som pågår på Migrationsverket. Enkäten skickades ut genom Migrationsverkets eget enkätverktyg.

Enkäten är en totalundersökning och gick ut till totalt 198 chefer. Svarsfrekvensen uppgick till 79 procent (N=156). Enkäten skickades ut till totalt 23 sektionschefer och 157 enhetschefer¹¹¹. Svarsfrekvensen för sektionscheferna uppgick till 91 procent (N=21) respektive 77 procent (N=135) för enhetscheferna.

Det finns vissa skillnader i svarsfrekvens mellan regioner/avdelningar (se tabell 1). Region Nord har högst svarsfrekvens (89 procent) medan Förvarsavdelningen har lägst (62 procent). Vi har för vissa frågor undersökt om svaren skiljer sig åt mellan regioner/avdelningar men har inte sett några utmärkande eller återkommande skillnader.

Vi har även analyserat de fritextsvar som tillhörde fråga 12, samt fritextsvaren som tillhörde de helt öppna frågorna 14 ("Beskriv gärna kortfattat vad som har förändrats efter den utvecklade ledningen och styrningen") och 17 ("Har du några övriga kommentarer kring Migrationsverkets arbete med utvecklad ledning och styrning"). Det gjorde vi genom att kategorisera svaren enligt ett antal vanligt förekommande nyckelord (till exempel "otydlig styrning" eller "bristande samordning inom huvudkontoret".) och sedan räkna antalet svar per kategori. Totalt svarade 29 chefer på fråga 14 och 55 chefer på fråga 17.

¹¹¹ Av dessa är fem kanslichefer.

Tabell 3. Antal svarande och svarsfrekvens (procent) per region/avdelning.

| Region/avdelning | Antal utskick | Antal svarande | Svarsfrekvens |
|--------------------------------|---------------|----------------|---------------|
| Region Nord | 18 | 16 | 89 |
| Region Mitt | 20 | 14 | 70 |
| Region Öst | 25 | 22 | 88 |
| Region Väst | 33 | 26 | 79 |
| Region Stockholm | 36 | 28 | 78 |
| Region Syd | 28 | 25 | 89 |
| Förvaltningsprocessavdelningen | 9 | 7 | 78 |
| Förvarsavdelningen | 29 | 18 | 62 |
| Totalt | 198 | 156 | 79 |

Fråga 1: Jag arbetar som: Andelar (procent). N=156.

| | Svarande |
|--------------|----------|
| Enhetschef | 87 |
| Sektionschef | 13 |

Fråga 2: Jag arbetar inom: Andelar (procent). N=156.

| | Svarande |
|--------------------------------|----------|
| Region Nord | 10 |
| Region Mitt | 9 |
| Region Öst | 14 |
| Region Väst | 17 |
| Region Stockholm | 18 |
| Region Syd | 16 |
| Förvaltningsprocessavdelningen | 4 |
| Förvarsavdelningen | 12 |

Fråga 3: Jag har arbetat inom Migrationsverket i: Andelar (procent). N=156.

| | Svarande |
|-----------------|----------|
| Mindre än 1 år | 2 |
| 1–3 år | 12 |
| 4–6 år | 25 |
| 7–10 år | 10 |
| 11 år eller mer | 52 |

Fråga 4: Jag har arbetat som chef (på Migrationsverket eller någon annanstans) i sammanlagt: Andelar (procent). N=156.

| | Svarande |
|-----------------|----------|
| Mindre än 1 år | 4 |
| 1–3 år | 14 |
| 4–6 år | 28 |
| 7–10 år | 18 |
| 11 år eller mer | 36 |

Fråga 5: Jag är: Andelar (procent). N=156.

| | Svarande |
|---------------|----------|
| Kvinna | 50 |
| Man | 47 |
| Annat | 0 |
| Vill ej uppge | 3 |

Fråga 6: Jag känner till vad arbetet med att utveckla ledning och styrning (ULS) i myndigheten innebär. 1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt. Andelar (procent) N=156.

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|----|----|----|
| 1 | 8 | 31 | 42 | 19 |

Fråga 7: I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden om ditt arbete? Besvara frågan utifrån den enhet eller sektion som du är chef för. 1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt. Andelar (procent) N=156.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ej |
|---|----|----|----|----|----|--------|
| Det är tydligt för mig från vilken del av huvudkontoret som olika typer av information/beslut kommer. | 17 | 32 | 28 | 20 | 4 | 0 |
| Det är tydligt för mig vart jag ska vända mig med frågor för att få svar. | 10 | 26 | 38 | 20 | 6 | 0 |
| Budskapen som kommer från huvudkontoret är samstämmiga. | 20 | 35 | 23 | 13 | 2 | 7 |
| Mitt ansvar som enhets/sektionschef är tydligt. | 3 | 11 | 20 | 43 | 24 | 0 |

| | | | | | | |
|--|----|----|----|----|----|---|
| Jag får det stöd jag behöver för att kunna utföra mitt arbete. | 4 | 14 | 28 | 39 | 14 | 0 |
| Jag vet vilka forum jag ska använda för att lyfta olika typer av frågor. | 12 | 24 | 26 | 31 | 6 | 0 |
| På min enhet/sektion följer vi regelbundet upp hur vi arbetar. | 1 | 8 | 12 | 40 | 39 | 1 |
| Om något inte fungerar på min enhet/sektion har jag möjlighet att själv göra de förändringar som behövs. | 7 | 23 | 29 | 31 | 9 | 0 |
| Myndighetens utvecklingsarbete är ändamålsenligt utifrån min enhets/sektions behov. | 20 | 28 | 28 | 16 | 2 | 7 |

Fråga 8: I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? Besvara frågan utifrån den enhet eller sektion som du är chef för.
1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt. Andelar (procent) N=156.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ej |
|---|---|----|----|----|----|--------|
| Verksamhetsstrategin anger tydligt en inriktning för verksamheten. | 4 | 12 | 35 | 33 | 15 | 1 |
| Myndighetens övriga strategidokument (exempelvis verksamhetsplanen, flerårsplanerna för de strategiska inriktningarna och genomförandeplanerna) ger sammantaget ett bra stöd för mig som enhets/sektionschef. | 6 | 25 | 38 | 24 | 5 | 1 |
| Myndighetens strategidokument har kommunicerats till alla medarbetare på min enhet/sektion. | 3 | 8 | 22 | 27 | 36 | 4 |
| Myndighetens strategidokument har brutits ner till aktiviteter för min enhet/sektion. | 4 | 19 | 25 | 31 | 17 | 3 |
| Uppföljningen av enhetens/sektionens arbete har en tydlig koppling till myndighetens strategidokument. | 8 | 25 | 38 | 21 | 5 | 3 |
| Det är tydligt vilka prioriteringar som gäller för min enhet/sektion. | 4 | 13 | 20 | 42 | 21 | 1 |

Fråga 9: Den enhet/sektion som jag är chef för arbetar processororienterat. Andelar (procent). N=156.

| Ja | 76 |
|-------------|----|
| Nej | 8 |
| Ej relevant | 8 |
| Vet ej | 8 |

Fråga 10: I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden? 1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt. Andelar (procent) N=119.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ej |
|---|----|----|----|----|----|--------|
| Det är tydligt vad det processororienterade arbetssättet innebär för min enhet/sektion. | 2 | 12 | 29 | 39 | 18 | 1 |
| Processerna skapar bättre förutsättningar för medarbetarna att utföra sitt arbete. | 6 | 12 | 27 | 37 | 16 | 3 |
| Det är enkelt att påtala brister eller bidra till förbättringar av processerna. | 17 | 27 | 28 | 20 | 8 | 1 |

Fråga 11: Upplever du att det finns hinder för att det processororienterade arbetssättet ska få genomslag i verksamheten? Andelar (procent). N=119.

| Ja | 67 |
|--------|----|
| Nej | 15 |
| Vet ej | 18 |

Fråga 12: Vilka hinder upplever du? Du kan ange flera alternativ. Andelar (procent). N=80.

| | |
|--|----|
| Det saknas tydlig kommunikation från huvudkontoret om processarbetet. | 46 |
| Det är otydligt vem som ska ansvara för att implementera processerna. | 59 |
| De som arbetar med att ta fram processerna saknar kunskap om den operativa verksamheten. | 75 |
| Det är otydligt vilket mandat processnätverken har när det gäller att föreslå/besluta om förändringar i processerna. | 78 |

| | |
|---|----|
| Det kommer motstridiga signaler från huvudkontoret som försvårar processarbetet. | 55 |
| Det saknas kunskap och kompetens i myndigheten för att arbeta processororienterat. | 39 |
| Min enhet/sektion får inte det stöd vi behöver från huvudkontoret för att kunna arbeta processororienterat. | 38 |
| IT-systemen stödjer inte processerna. | 74 |
| Annat, nämligen: | 15 |

Fråga 13: Tycker du att den utvecklade ledningen och styrningen har lett till några förändringar för ditt arbete? Andelar (procent). N=156.

| | |
|--------|----|
| Ja | 28 |
| Nej | 64 |
| Vet ej | 10 |

Fråga 15: Hur tror du att den utvecklade ledningen och styrningen på lite längre sikt (18–24 månader) kommer att påverka följande förutsättningar? 1=mycket negativt, 5=mycket positivt. Andelar (procent) N=156.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ej |
|---|----|----|----|----|---|--------|
| Bättre förutsättningar för en mer effektiv verksamhet. | 12 | 19 | 31 | 23 | 4 | 12 |
| Bättre förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning. | 5 | 19 | 30 | 28 | 6 | 12 |
| Bättre förutsättningar för en tydligare ansvarsfördelning mellan olika delar av Migrationsverket. | 13 | 22 | 28 | 19 | 5 | 12 |
| Bättre förutsättningar för ett tillitsbaserat ledarskap i verksamheten. | 17 | 21 | 27 | 21 | 5 | 9 |

Fråga 16: Migrationsverket har ju genomgått en stor omställning där man minskat verksamheten och antalet årsarbetare. I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden?? 1=instämmer inte alls, 5=instämmer helt. Andelar (procent) N=156.

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ej |
|---|----|----|----|----|----|--------|
| Myndigheten har så långt som möjligt säkerställt den operativa förmågan givet det nya ekonomiska läget. | 25 | 21 | 20 | 24 | 5 | 5 |
| Det är tydligt utifrån vilka utgångspunkter som minskningen av årsarbetare har skett. | 22 | 19 | 22 | 24 | 10 | 3 |